

Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Universidad Nacional Autónoma de México

Compendio

Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017



UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

COMPENDIO

ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES E INFORMES ESPECIALES **2001-2017**



Investigaciones para la
Comisión Nacional de los Derechos Humanos



El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan el punto de vista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre que no se alteren los contenidos, ni los créditos de autoría y edición.

Primera edición: septiembre, 2019

ISBN: 978-607-729-525-9

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
Colonia San Jerónimo Lídice,
Demarcación Territorial Magdalena Contreras,
C. P. 10200, Ciudad de México

Impreso en México





COORDINADORA DE PROYECTO

LAURA GURZA JAIDAR
Directora General de Planeación y Análisis (CNDH)

REVISIÓN E INTEGRACIÓN

ERNESTO A. VISCONTI CHACÓN
Director de Diseño de Estrategias y Políticas Públicas (DDEPP-DGPA-CNDH)
PATRICIA CENTENO MUÑOZ
Subdirectora de Diseño de Estrategias (DDEPP-DGPA-CNDH)

Diseño y producción editorial CENADEH

JULIETA MORALES SÁNCHEZ
*Directora General del Centro Nacional
de Derechos Humanos (CNDH)*

Irene Vázquez del Mercado
H. R. Astorga
Carlos Acevedo R.
Formación y diseño



CONTENIDO

Presentación	9
Prefacio	11
Tomo I. Niñas, niños y adolescentes	19
Tomo II. Personas migrantes	75
Tomo III. Mujeres y género	125
Tomo IV. Persecución a periodistas	163
Tomo V. Defensores civiles	179
Tomo VI. Áreas naturales protegidas y derechos humanos	241
Tomo VII. Derechos humanos en el Sistema Penitenciario	261
Tomo VIII. Discriminación	287
Tomo IX. Procuración y administración de justicia	437
Tomo X. Derecho a la protección de la salud	635
Tomo XI. Derechos de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas	693
Conclusiones	753
Reflexión final	773
Bibliografía	775



PRESENTACIÓN

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene como objetivos proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano.¹ Para fines de lo anterior tiene, entre otras atribuciones la de emitir: Recomendaciones Generales, Informes Especiales y Pronunciamientos —que, para propósito de estos estudios en su conjunto hemos denominado instrumentos de posicionamiento— los que, por disposición de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de su Reglamento Interno, no son vinculantes respecto de las autoridades a quienes se dirigen, ni motivados de manera directa como forma de resolución de quejas.²

La protección y observancia de los derechos humanos, requieren el establecimiento de marcos normativos y el diseño de estrategias y prácticas que den lugar a acciones preventivas y reparativas frente a la vulneración de los derechos de las personas. Todo con el fin de avanzar hacia la instauración de una cultura de respeto a los derechos humanos.

En este sentido, desde el inicio de la administración a mi cargo, determinamos como resultado de una profunda reflexión, seguida por un intenso proceso de planeación institucional, la imperativa necesidad de establecer un modelo de gestión del riesgo, orientado a impulsar estrategias y acciones preventivas que las redujeran.

Como parte del diagnóstico inicial y bajo este enfoque, encontramos que no existía la debida documentación sobre el seguimiento a las Recomendaciones Generales emitidas por esta Comisión, de tal forma que, al no conocer el avance de estas que, junto a otros, son el instrumento preventivo por excelencia, ha obligado a formular una agenda de trabajo orientada hacia la realización de una serie de estudios organizados de manera temática, además de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 140 el Reglamento Interno de la CNDH, sobre el cumplimiento e impacto que han tenido tanto las Recomendaciones Generales, así como, los Informes Especiales, y los Pronunciamientos y los Diagnósticos Penitenciarios, todos ellos instrumentos emitidos por la CNDH, desde el 2001 y hasta el 2017, dirigidos a diversas autoridades en el país. Esto, con la finalidad de arribar a un corolario certero y sustentado no solo del quehacer de la Comisión Nacional, sino particularmente sobre el que corresponde a las instituciones públicas obligadas a implementar las acciones concretas en los distintos temas objeto de esa agenda.

¹ Artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992.

² Véanse los artículos 3, 6, fracción III, 44, 46, 47, 48, 49 de la Ley de la CNDH; y los artículos 44, 67, IX, 140, 174 y 175 del Reglamento Interno de la CNDH.



El presente documento, concentra de manera abreviada y ordenada más de 16 años de trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, especialmente a través de los Instrumentos de Posicionamiento, producto todos ellos de un empeño excepcional puesto para gestionar medidas preventivas encaminadas a reducir las violaciones a los derechos humanos en nuestro país y a la protección de las víctimas.

Estamos ciertos que, resultado de estas investigaciones, se fortalecerán los diversos tipos de instrumentos evaluados, sus procedimientos de control, así como sus métodos de análisis y evaluación respecto del nivel de cumplimiento o grado de aceptación e implementación; además de permitir detectar las áreas de oportunidad que ofrece la mejora de las normas que los regulan y de su difusión.

Este ejercicio intenso nos ha dejado avizorar dos realidades: la primera, que ciertamente esta Comisión Nacional ha alcanzado, con denuedo y perseverancia, grandes metas como consecuencia de una estricta sujeción a sus objetivos y; segundo, que el Estado de Derecho en México y el ejercicio de derechos y sus garantías de las personas son, a pesar de sus grandes hitos de reconocimiento, procesos inacabados en la búsqueda de mejores y más eficaces instrumentos para proteger y garantizar el pleno goce de los derechos de las personas.

Sigamos incidiendo en las políticas públicas de este país.

MAESTRO LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos



PREFACIO

Durante el periodo 2001 al 2017, la CNDH propuso, a través de diversos instrumentos de posicionamiento, una serie de medidas y acciones orientadas a la prevención y combate de violaciones a los derechos humanos por parte de autoridades, así como a la protección de las víctimas, y son estas propuestas las que motivan a este organismo nacional a investigar y diagnosticar su grado de aceptación e implementación a efecto de medir su impacto.

Es preciso señalar que dichos contenidos son formulados de acuerdo a diversas disposiciones legales según la naturaleza del instrumento, pero todos sin duda reflejan el ejercicio de la atribución prevista en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH), que en su artículo 6o., fracción VIII, faculta a este organismo autónomo para proponer a las diversas autoridades del país, cambios a disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que, a juicio de esta Comisión, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos. En similares términos el artículo 15, fracción octava, dispone que su Presidente está facultado para formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país.

El Reglamento Interno de Comisión Nacional de los Derechos Humanos (RICNDH) en su artículo 140, señala lo siguiente:

“Artículo 140.- (Recomendaciones generales)

La Comisión Nacional también podrá emitir recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar que las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las Visitadurías Generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, estas recomendaciones se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación”.

Dicho Reglamento establece que las Recomendaciones Generales contendrán en su texto los siguientes elementos: Antecedentes, situación, fundamentación jurídica, observaciones y recomendaciones; y que, antes de su emisión, estas se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación.¹

Las Recomendaciones Generales —a diferencia de las particulares y por violaciones graves a los derechos humanos— no requieren de la aceptación por parte de las autoridades a quienes van

¹ Artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH, última reforma 27 de junio de 2017.



dirigidas según nuestro propio Reglamento Interno. Estas se publican en la Gaceta de la CNDH y en el *Diario Oficial de la Federación* y su registro se realiza en forma separada. Además, con el fin de verificar su cumplimiento, se deberán realizar estudios generales,² cuyo propósito pretende en primer término medir el grado de aceptación de las propuestas generadas, así como su implementación por las autoridades responsables de ello y el impacto que estas producen en la sociedad en lo general o bien en el grupo de población a quien estaría dirigida la medida.

Es importante enfatizar que una de las principales características de las Recomendaciones Generales es promover modificaciones a disposiciones normativas o a prácticas administrativas a través de la creación o impulso de políticas públicas, las que tienen como propósito “encarar y resolver un problema público de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales”.³ Cuando se trata de políticas públicas estas deben contener un enfoque de derechos humanos, y por ende considerar los principios universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, contenidos en el artículo 1o. constitucional. Es decir, transitar de un enfoque de “solución de problemas” al de “cumplimiento de derechos”.

Incorporar una perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas implica considerar al menos tres elementos indispensables:

- a) Que respondan a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos: respetar, proteger, garantizar y promover;
- b) Que contengan los elementos básicos de los derechos humanos que son: disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad; y
- c) Que cumplan con los principios de aplicación de los derechos humanos: de progresividad, no regresión y máximo uso de recursos disponibles.

Dada la preeminencia que la Constitución otorga a los derechos humanos, se hace imperativo que las políticas públicas tengan este enfoque, para ello es necesario que las autoridades, incluyendo aquellas que asignan presupuestos, conozcan el derecho internacional de los derechos humanos y que hayan pasado por un proceso de profesionalización no sólo en políticas públicas, sino en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, es decir, se requiere una reingeniería institucional.

Es necesario recordar además que la colaboración y comunicación entre las naciones ha posibilitado acuerdos y tratados internacionales cuyo objetivo es promover y garantizar la protección de los

² *Idem.*

³ Las Políticas Públicas, en definición básica de los autores del material del diplomado en línea sobre la Evaluación de Políticas y Programas Públicos de la SHCP, son los cursos y acciones para afrontar y resolver los problemas públicos. Es la fuente primaria para lograr la materialización de las funciones del Estado. Es un vínculo entre el gobierno y la ciudadanía. El proceso de una política pública expresa la utilidad del poder público para canalizar los recursos para el bienestar de los ciudadanos. Las políticas públicas son diseñadas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes sectoriales e institucionales. Se dividen en categorías como programas y proyectos para su implementación y ejecución. Material disponible en <http://www.mexicoh.gov.mx>



derechos humanos dentro de los territorios de los países que los suscriben, y ello resulta particularmente relevante dado que, a partir de junio de 2011, nuestra Carta Magna, incorpora como parte del bloque constitucional el contenido de los tratados Internacionales de los que nuestro país forma parte por haber sido suscritos y ratificados, obligándonos como Nación a asumir la plena responsabilidad de establecer todas las medidas necesarias para un adecuado control convencional.

Por otra parte, también entre los instrumentos de posicionamiento de la Comisión Nacional, se encuentran los **Informes Especiales**, los que responden a una problemática específica que, dada la gravedad de la situación o la constante violación a derechos humanos, es acompañada de un incremento en las quejas recibidas. Los Informes Especiales buscan coadyuvar en la elaboración de diagnósticos sobre la temática que traten, así como brindar un análisis situacional y del marco normativo para posteriormente, emitir una serie de observaciones y propuestas a través de un apartado de conclusiones. Los Informes Especiales se encuentran previstos en la LCNDH que, en su artículo 71, establece que “La Comisión Nacional podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, no obstante, los requerimientos que esta les hubiere formulado ...”.

Asimismo, el Reglamento Interno de la CNDH (RICNCH) en su artículo 174 (Informe especial) obsequia la estructura que deben observar estos informes en los siguientes términos: “Cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, el presidente de la Comisión Nacional podrá presentar a la opinión pública y a las autoridades, informes especiales que contendrán en su texto los siguientes elementos: a) Presentación; b) Antecedentes; c) Acciones; d) Hechos; e) Observaciones, en las cuales se incluyan los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades que para el desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional hayan surgido, así como el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista especial trascendencia, y f) Conclusiones.”

Por otra parte, el artículo 175, del citado RICNDH establece que “en el caso de informes especiales dirigidos a alguna autoridad, la Comisión Nacional no estará obligada a dar seguimiento; sin embargo, se hará constar en el expediente respectivo toda aquella información que se reciba sobre las medidas que se hubieren tomado y la autoridad haga del conocimiento de la Comisión Nacional”. Sin embargo, con el propósito de medir la eficacia de este tipo de instrumentos de posicionamiento, los Informes Especiales fueron considerados en el conjunto de estudios temáticos a que se refiere este Compendio.

Otros de los instrumentos considerados son los **Pronunciamientos Penitenciarios**. Mediante resolución del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 5 de marzo de 2015, se aprobó el programa de “Pronunciamientos Penitenciarios”, tendente a fortalecer y garantizar el respeto de los Derechos Humanos de las personas que se encuentran procesadas o sentenciadas penalmente en los centros penitenciarios de México. Lo anterior, con fundamento en el propio artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos, así como de las fracciones VII y XIII del artículo 6o. de la LCNDH en los que se establecen como parte de sus atribuciones: “Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país”, así como “Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales, signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos”, lo que es concordante con el ya mencionado artículo 15, fracción VIII, del mismo ordenamiento, que señala la facultad del Titular de la Comisión Nacional de: “Presentar las propuestas generales, conducentes a una mejor protección de los Derechos Humanos en el país”.

Aunque existen otros tipos de pronunciamientos, particularmente de aquellos que emite el Consejo Consultivo del Organismo Nacional -generalmente frente a problemáticas específicas- para propósito de los estudios de medición del impacto de los Instrumentos de Posicionamiento en cuestión, se tomaron en cuenta de manera específica los Pronunciamientos de naturaleza penitenciaria, cuyo estudio específico contenido en el tomo VII de la serie, abordó además los resultados obtenidos a través de los Diagnósticos de Supervisión Penitenciaria que se llevan a cabo cada año en cumplimiento a la fracción XII del artículo 6o. de la LCNDH.

En general, como ya se mencionó, los instrumentos de posicionamiento son elaborados ya sea a partir de la reincidente recepción de quejas que diferentes actores sociales o individuales han presentado frente a la Comisión Nacional y cuyos contenidos reflejan comportamientos violatorios a cargo de autoridades o bien de problemáticas administrativas sistémicas que el Organismo detecta o que reconoce en alguna situación que ha tomado mayor magnitud o gravedad al ser precursora de violaciones de derechos y, por ende, en función de su naturaleza y pertinencia, se torna en objeto de estudio y formulación de propuestas de mejora por esta CNDH y que dan curso a la emisión del instrumento con contenido recomendatorio para la adopción de las acciones propuestas.

Las recomendaciones emanadas de estos Instrumentos van dirigidas a las autoridades responsables del área, sector o gobierno donde se produce el comportamiento o la vulneración de derechos, así como del espacio de mejora normativa o reglamentaria. En cualquier caso, para la emisión del instrumento de que se trate, el organismo nacional desarrolla previamente un estudio a fondo de la problemática a tratar y se llevan a cabo diversas tareas para determinar las líneas de acción y las medidas a proponer, que serán destinadas a los actores involucrados, a quienes les es dirigido el instrumento.

Es por ello que resulta de gran relevancia y de interés general el conocer el progreso de estas propuestas que ha realizado la CNDH a lo largo de los años, evaluando así el impacto que han tenido al analizar tanto las acciones que han sido implementadas por las autoridades para cumplir en primer término con sus responsabilidades constitucionales, así como del beneficio o impacto social que se produjo como consecuencia de esos instrumentos recomendatorios.



En este sentido, bajo la actual administración, a cargo del Maestro Luis Raúl González Pérez, se formuló una agenda de trabajo que permitiera evaluar —a través de un conjunto de estudios— el cumplimiento e impacto que han tenido tanto las Recomendaciones Generales y los Informes Especiales, así como los Pronunciamientos y los Diagnósticos Penitenciarios, todos ellos instrumentos emitidos por la CNDH durante el periodo del 2001 al 2017.

De esta manera, damos cumplimiento al último párrafo del artículo 140 del RICNDH, al tiempo que obtenemos importante material para impulsar mejoras institucionales relacionadas con estos instrumentos de posicionamiento de la institución. Por lo anterior, a partir de noviembre de 2016 se firmaron Convenios Específicos de Colaboración, 10 de estos con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y sus respectivos programas y centros de especialización, así como uno con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Un total de **31 Recomendaciones Generales, 27 Informes Especiales y 10 pronunciamientos penitenciarios**⁴ realizados durante el periodo del 2001 al 2017, se determinó agruparles en 11 temáticas distintas, mismas que corresponden a sus respectivos 11 tomos y conformar así cada uno de los estudios sobre su cumplimiento e impacto los que se publicaron de la siguiente forma:

- Tomo I. Niñas, niños y adolescentes
- Tomo II. Personas migrantes
- Tomo III. Mujeres y género
- Tomo IV. Persecución a periodistas
- Tomo V. Defensores civiles
- Tomo VI. Áreas naturales protegidas
- Tomo VII. Derechos humanos en el Sistema Penitenciario
- Tomo VIII. Discriminación
- Tomo IX. Procuración y administración de justicia
- Tomo X. Derecho a la protección de la salud
- Tomo XI. Derechos de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas

Es preciso señalar que la agrupación temática no fue tarea fácil, primero porque se determinó evaluar todos los emitidos históricamente hasta ese momento, y luego porque todos estos instrumentos suelen abordar problemáticas de una manera integral, o bien con un alto nivel de focalización, lo que significa que podrían estarse abordando temáticas múltiples que corresponderían a dos o más de los temas o grupos de población asignados, a manera de ejemplo, en la Recomendación General 3/2002, “Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana”, no solo aborda a la población en centro penitenciarios, se enfoca en las internas en su calidad de mujeres, y al mismo tiempo, en sus casos, a su carácter de indígenas, mayores de edad, sujetas a algún tipo de discapacidad, o dentro de algunos de los grupos de LGBTTTI, VIH y/o SIDA. Lo anterior significó determinar el tema central o la característica principal

⁴ Para el tema penitenciario además se tomó como referencia el análisis y evaluación anual de los Diagnósticos de Supervisión Penitenciaria del 2012 al 2017.



del grupo de población a que hace referencia el instrumento, para asignar el tema al que pertenecería para efectos del estudio, pero sin ignorar las demás temáticas abordadas en ellos.

Hemos de aclarar que para el caso particular del estudio que hemos denominado “Procuración y Administración de Justicia”, resultó de particular complejidad dado que abarca diversos subtemas, lo que implicó que dentro del Tomo VIII, se abordan en 10 volúmenes, los siguientes temas:

- Volumen General: contiene introducción, síntesis metodológica y Diagnóstico General sobre la Procuración y Administración en México;
- Volumen 1: respecto de la Recomendación General Núm. 2/2001, Sobre la práctica de detenciones arbitrarias;
- Volumen 2: sobre la Recomendación General Núm. 6/2004, que aborda la aplicación del examen poligráfico;
- Volumen 3: de la Recomendación General Núm. 10/2005 que aborda el grave problema de la práctica de la Tortura;
- Volumen 4: respecto de la Recomendación General Núm. 12/2006, sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley;
- Volumen 5: Recomendación General Núm. 14/2007, respecto de los derechos de las víctimas de los delitos;
- Volumen 6: trata de la Recomendación General Núm. 16/2009, que aborda el plazo para resolver una averiguación previa;
- Volumen 7: de la Recomendación General Núm. 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales;
- Volumen 8: respecto del Informe Especial sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país (2006); y
- Volumen 9: sobre el Informe Especial respecto de las irregularidades cometidas por servidores públicos de la entonces PGR en el caso de la señora Cassez (2013):

Además de verificar el cumplimiento e impacto de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH, nos propusimos obtener un diagnóstico general y actualizado de las temáticas abordadas en ellos que sirvieran como punto de referencia al resto del contenido del estudio, así como evaluar las respuestas que las autoridades brindan al Organismo Nacional, a través del establecimiento de un modelo de semaforización que nos permita una valoración sencilla y a contrastar en el futuro.

Incluso en algunos casos, también se logró identificar los espacios de reflexión que se lograron y la colocación en los medios de comunicación del instrumento, así como los cambios legislativos o las políticas públicas logradas.

De esta forma, buscamos atender una de las preguntas centrales que debemos hacernos en nuestro quehacer institucional: ¿Cuáles han sido y qué características poseen las medidas



adoptadas por las autoridades como respuesta a los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en las diversas temáticas?

Junto a los estudios que en su mayoría son documentos muy robustos y extensos, se formularon los respectivos Resúmenes Ejecutivos, que son considerados en este Compendio a manera de capítulos, con la intención de disponer de un documento que nos permita conocer de manera integral los resultados de dichas evaluaciones.

Los puntos principales del contenido de los resúmenes ejecutivos de cada uno de los temas son:

1. Introducción, breve descripción del contenido del Estudio.
2. Diagnóstico, donde se especifica la problemática actual de cada temática de manera multidisciplinaria y con perspectiva de derechos humanos.
3. Marco teórico conceptual. Es importante destacar que algunos de los trabajos fueron realizados con un Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) y control constitucional con perspectiva de género, perspectiva de multiculturalidad e interés superior de la infancia.
4. Síntesis metodológica, el diseño metodológico de la investigación, se describe en primer lugar el planteamiento general del problema, así como la justificación e importancia de abordar un estudio sobre el seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH. También se especifican las preguntas generales de la investigación, los objetivos y el modelo analítico que sustenta el desarrollo del estudio. Posteriormente, se define y especifica la estrategia metodológica que se llevará a cabo para lograr los objetivos del proyecto, incluyendo las fuentes de información que se utilizarán a lo largo del estudio, así como los principales actores involucrados en la investigación. Además, se detallan las características de los análisis llevados a cabo: cualitativo, cuantitativo, jurídico, de medios impresos y recursos académicos.
5. Síntesis de resultados, sobre la evaluación del cumplimiento, resultados del análisis de contenido. La evaluación de resultados con los hallazgos referidos a las respuestas presentadas por las autoridades responsables respecto de los diversos puntos recomendatorios; ello incluye los resultados del semáforo de cumplimiento y los índices de cumplimiento utilizados; la incidencia de los instrumentos en acciones de las autoridades; los cambios legislativos posteriores a los instrumentos respectivos; la presencia en medios de comunicación y recursos académicos; los derechos humanos violados y la situación actual vinculados con las problemáticas de cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento. Además, la evaluación del impacto, análisis cuantitativo en materia de legislación y política pública; así como en los medios de comunicación, en los recursos académicos y en la opinión de víctimas y especialistas en el tema.
6. Principales hallazgos de la investigación y propuestas para la reforma interna de la CNDH, buscando la mejora en la elaboración de los Instrumentos de Posicionamiento, así como en la realización de los puntos recomendatorios, y las formas efectivas de realizar su difusión.



La presentación de cada Estudio, ha pretendido que las autoridades, organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos de derechos humanos, la academia y población en general, puedan unir esfuerzos con miras a que las personas conozcan sus derechos y la manera en que pueden ejercerlos y exigirlos, además de demandar la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en la gestión pública.

Por ende, se hace una extensa invitación para conocer el contenido de los estudios completos, los que se encuentran disponibles en la página de la CNDH <https://www.cndh.org.mx/index.php/pronunciamientos-estudios-informes-especiales>, y ayudarnos a difundir su existencia, a efecto de impulsar el empoderamiento de las personas de cada grupo de atención prioritaria.

Es responsabilidad de todas las personas lograr instituciones fuertes que se comprometan con el Estado de Derecho y cuyo eje central sea la dignidad humana. Debemos como país encontrar el camino que nos permita reducir los escenarios de riesgo de violaciones a derechos humanos. La CNDH redobla esfuerzos para impulsar las propuestas de políticas preventivas y para mejorar sus mecanismos de seguimiento a estas. Por ello, este Compendio es un paso muy importante en esa búsqueda, pues nadie remedia lo que no conoce.

Estamos seguros de que este material es de alta utilidad para los propósitos enunciados. Enhorabuena.

LAURA GURZA JAIDAR
*Directora General de Planeación y Análisis
de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

Tomo I

Niñas, niños y adolescentes

COORDINACIÓN DEL PROYECTO

Laura Gurza Jaidar
Directora General de Planeación y Análisis

Mauricio Collado Martínez
Director de Diseño de Estrategias y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz
Subdirectora de Diseño de Estrategias

Supervisión del Proyecto

Ismael Eslava Pérez
Primer Visitador General

María de Lourdes Zariñán Martínez
*Coordinadora del Programa sobre Asuntos
de la Niñez y la Familia*

Cinthya Harumi González Téllez Girón
Subdirectora de Área

Elaboración de la investigación

Fiorella Mancini
Coordinadora de la Investigación

María Cecilia Jaramillo
Cristian Pozo
Ana María Herrera
Investigadores

Mario Ramírez
Job Luna
Asistentes de investigación



A. INTRODUCCIÓN

Un buen comienzo en la vida es una condición indispensable para el desarrollo futuro de cualquier individuo. En el curso de vida de las personas, las etapas de la niñez y la adolescencia constituyen un momento crucial en términos de crecimiento, formación y desarrollo de capacidades físicas, psíquicas, mentales, creativas y emocionales. La determinación del aprendizaje básico de una persona queda instalado a los diez años de edad y cinco años más tarde, su potencial reproductivo y su salud general estará influenciada por lo que ha transcurrido hasta ese momento.

En los primeros años de vida, la vulneración de derechos humanos puede generar daños, a veces irreparables, en el cuerpo, el cerebro y, en general, en el futuro de niñas, niños y adolescentes. De allí que su atención requiera necesidades más urgentes que las del resto de la población.

Para que el desarrollo y bienestar de la niñez sea completo, acabado, integral y digno, se requieren recursos, servicios y, fundamentalmente, un entorno de protección de derechos que incluye aspectos normativos, políticos y presupuestales. En parte, es por la ausencia o el déficit de ese requisito, aunado a una débil o escasa cultura de derechos y a una percepción generalizada de las niñas y niños como propiedad de los adultos que, en la gran mayoría de los países, estas etapas de la vida enfrentan múltiples desafíos. En ese sentido, lo primero que debería establecerse en el marco de las políticas públicas es la necesidad y la importancia de invertir en la niñez en forma progresiva y continua. Independientemente de características particulares, todos los niños, niñas y adolescentes tienen los mismos derechos y ellos conforman no sólo el potencial del futuro del país, sino que son también parte fundamental del presente. Inversiones tempranas en la niñez reducirían su vulnerabilidad en contextos económicos fluctuantes o de crisis económicas como las que se viven en la actualidad. La oportunidad e inmediatez de las respuestas públicas es clave para la protección de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes: interrumpir, disminuir o postergar la inversión en la niñez tiene costos importantes y difíciles de remontar en el largo plazo.

La mayor vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes se encuentra relacionada, además, con la concatenación de eventos que producen la violación de sus derechos humanos. La privación material, por ejemplo, desencadena estados de desnutrición que, a su vez, afectan el desarrollo de la salud, y ésta tiene impactos en la educación y en el proceso de aprendizaje que generan consecuencias en su desarrollo en el largo plazo. Generalmente, la pobreza infantil deviene en pobreza en la etapa de la adultez: muchas niñas, niños y adolescentes pobres se convertirán, casi inevitablemente, en adultos pobres. Algo similar ocurre con el resto de los derechos humanos. Un niño que sufre discriminación por motivos religiosos en la escuela, tiene también más probabilidades de padecerla luego en el ámbito laboral o en la universidad. Como la pobreza o la desigualdad social. La acumulación y simultaneidad de violaciones a diferentes derechos humanos para ciertas poblaciones específicas es un desafío particular para las políticas públicas enfocadas a la niñez y adolescencia.

La correlación observada entre violación de derechos humanos y características individuales de la población infantil, sus hogares y comunidades, deja entrever los complejos procesos sociales que se reproducen alrededor de estas violaciones: el grupo étnico de pertenencia, el género, la

zona de residencia, vivir en zonas rurales, en las regiones menos desarrolladas y más desiguales del país, o pertenecer a hogares vulnerables, contribuye considerablemente a que los derechos humanos de niñas y niños resulten violentados.

La violación de derechos humanos en niñas, niños y adolescentes no sólo ocurre en el ámbito de las familias, en las escuelas, en los hospitales, o en las calles públicas, sino que también se reproduce cuando los Estados no cumplen con sus mandatos constitucionales. Aspectos más intangibles como el sentimiento de inseguridad, el abandono, el hostigamiento, el abuso o la explotación (negaciones esenciales de la libertad humana), así como la desprotección frente a peligros, guerras y desastres naturales, son dimensiones fundamentales de la violación de derechos que se observan entre niñas, niños y adolescentes de nuestro país, y que en escasas ocasiones encuentran correlato en las estadísticas sociales, o en las políticas públicas.

Por otra parte, la mayoría de los estudios que analizan la problemática de derechos humanos en este grupo poblacional, lo hacen a partir de niñas, niños y adolescentes que pertenecen a un hogar o a una familia. Sin embargo, si bien las familias configuran el ámbito más próximo, directo y cercano para el cuidado de niñas, niños y adolescentes, y en cuanto tal, devienen fundamentales las medidas destinadas a fortalecer las capacidades familiares, también se debe procurar una protección directa de la población infantil de los abusos y explotaciones en el interior de los hogares, fenómenos generalmente agravados por situaciones de privación material. Además, en México, al igual que en muchos otros contextos, existen muchas niñas y niños que viven fuera de estos hogares particulares y, por tanto, no figuran en las estadísticas oficiales. Como lo indican varios de los Instrumentos que se analizan a continuación, niñas y niños que viven en instituciones públicas, en albergues para migrantes, que se encuentran en conflicto con la ley o en situación de calle, son los más susceptibles no sólo a vivir con los niveles más altos de carencias sociales sino también a que sus derechos sean más vulnerados. Pese a ello, su situación es mucho menos visibilizada, tanto para la política pública como para las mediciones oficiales de problemáticas sociales, o para los propios medios de comunicación. Al menos en parte, a dicha visibilidad intenta contribuir el presente estudio.

Para efectos del Estudio, se ha utilizado la expresión puntos recomendatorios para referir, indistintamente, las medidas y acciones que la CNDH ha dirigido a las autoridades. Empero, en los IP se utiliza puntos recomendatorios para las Recomendaciones Generales y propuestas para los Informes Especiales.

A lo largo de esta investigación se dio seguimiento a las respuestas de las autoridades responsables a 133 puntos recomendatorios¹ emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, distribuidos en nueve Instrumentos de Posicionamiento entre 2001 y 2017, en materia de niñas, niños y adolescentes. Como resultado de este análisis, además, se logró dar cuenta de un panorama social más amplio respecto de la situación actual de los derechos de ese grupo

¹ Para efectos del Estudio, se ha utilizado la expresión puntos recomendatorios para referir, indistintamente, las medidas y acciones que la CNDH ha dirigido a las autoridades. Empero, en los IP se utiliza puntos recomendatorios para las Recomendaciones Generales y propuestas para los Informes Especiales.

poblacional, a través de la identificación del accionar institucional (procedimientos administrativos, políticas públicas y marcos jurídicos) y del estado actual de cada una de las problemáticas abordadas en esos Instrumentos de Posicionamiento.

La investigación se desarrolló a lo largo de tres grandes etapas, las cuales buscaron reconocer y construir variables que permitieran evaluar el diseño de cada uno de los Instrumentos, los resultados adoptados por las autoridades ante las recomendaciones sugeridas en cada uno de éstos, y el impacto de los cambios producidos por las acciones implementadas por las autoridades federales y estatales en el periodo de estudio, en términos de los derechos de las víctimas y de la violación a los derechos humanos. Estos tres niveles de evaluación permitieron dar cuenta de la complejidad que implica abordar a este grupo poblacional en específico y, a su vez, la diversidad de problemáticas sociales que los aquejan en la cotidianidad. Se logró reconocer, así, una serie de hallazgos en el ámbito institucional y social respecto de la situación actual de las niñas, niños y adolescentes en México, a la vez que da paso a nuevas preguntas y retos que la administración pública en sus diferentes niveles junto con la sociedad en general, deberían cuestionar e intentar atender para velar y garantizar los derechos humanos de la niñez y adolescencia.

En términos generales, si bien los resultados muestran áreas de oportunidad para la emisión de futuros Instrumentos, la incidencia en cada uno de los temas abordados ha sido mayor a la esperada, especialmente si se consideran indicadores estructurales como cambios legislativos a nivel nacional y estatal, así como políticas públicas y procedimientos administrativos implementados en cada una de las instituciones públicas analizadas. No obstante, estos avances, los hallazgos indican que aún queda un largo camino por recorrer, especialmente, si se considera la crisis actual en materia de derechos humanos que sufren no sólo niñas, niños y adolescentes, sino a la mayoría de los sectores vulnerables del país. El avance hasta ahora observado se acota a lo institucional y normativo, lo cual resulta insuficiente por sí mismo.

En ese sentido, la investigación arroja que la incidencia de los Instrumentos emitidos por la CNDH en los últimos 16 años en materia de niñas, niños y adolescentes cuenta con divergencias. Por un lado, su impacto en algunas variables ha sido mayor al esperado y, por otro, permite trazar rutas de progresos para futuros Informes y Recomendaciones, no sólo en temas de población infantil sino sobre todos aquellos aspectos que atañen a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Respecto de las áreas de oportunidad identificadas en el estudio, resalta el hecho de que los avances institucionales que han sido percibidos en diferentes manifestaciones y niveles de abordaje respecto de los derechos de niñas, niños y adolescentes, pudieran resultar insuficientes para revertir situaciones violatorias cotidianas si no son acompañados por un desarrollo integral y coordinado de la política pública, tanto a nivel federal como estatal. Quizás el principal desafío radique, precisamente, en superar la distancia que se observa entre una orientación formal y una aplicación efectiva de la política pública. Debido a esta brecha observada entre la formulación, el diseño y la implementación de la política pública, en cualquier agenda futura de investigación de derechos humanos que pretenda identificar transformaciones efectivas y no sólo formales en la materia, es preciso diferenciar (metodológicamente) avances en términos de insumos (*de jure*), procesos (*de facto*) y resultados. La gran brecha que se evidencia entre la planeación de una

política y su efectiva implementación justifica la pertinencia de dicha agenda. Al respecto, es preciso reconocer y esperar que el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes pudiera lograr la integralidad y transversalidad necesarias para reducir las disparidades observadas en la política pública, y dictar las orientaciones y normativas necesarias para mejorar su eficacia en torno a este grupo poblacional. A pesar de que México ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, específicamente en materia de derechos de la infancia, y que presenta un marco jurídico nacional que procura su protección, los mecanismos de resguardo integral que permiten que esos derechos sean plenamente garantizados a niñas, niños y adolescentes, se observan como aún insuficientes e ineficaces. En ese sentido, se requieren programas integrales y políticas sectoriales que generen un entorno protector de los derechos de la infancia, entorno que, evidentemente, ni los hogares ni las comunidades pueden generar por sí mismos. Ello podría incluir medidas económicas, educativas, laborales y jurídicas, que comprendan aspectos como asignaciones familiares universales, sistemas de cuidado diario y desarrollo temprano, educación inicial de calidad y adecuados mecanismos de protección y justicia que permitan un acceso libre a la exigibilidad y restitución de derechos.

Desde una perspectiva teórica, el punto de partida para la presente investigación ha sido la nueva sociología de la infancia. Durante mucho tiempo, desde diversas disciplinas de las ciencias sociales (sociología, derecho, administración pública, ciencia política, entre otras), niñas, niños y adolescentes fueron concebidos exclusivamente como personas menores de edad, caracterizadas por su pasividad y dependencia del grupo familiar (tanto en el discurso académico como en el institucional). Dicha representación social, estigmatizante, poco útil y simplificadora, implicó que este grupo no fuera considerado como un objeto de estudio en sí mismo, y que tampoco fuera de interés particular para las agendas públicas.

Sin embargo, a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y del surgimiento de nuevos enfoques teóricos de las ciencias sociales, se asiste a un cambio de paradigma de gran envergadura a partir del cual, niñas, niños y adolescentes comienzan a ser considerados como sujetos activos, agenciales, capaces de participar socialmente, de tener voz en los asuntos de su competencia y en los de la sociedad y, especialmente, a ser reconocidos como sujetos plenos de derecho, a partir del principio de autonomía progresiva. Mientras en las primeras etapas de la vida, niñas y niños dependen de los adultos para poder realizar sus derechos, en cuanto avanza la edad, van adquiriendo gradualmente la capacidad de ejercerlos y, por lo tanto, de ser escuchados, de dar sus opiniones, y de que éstas sean tomadas en cuenta respecto de los temas que les conciernen. Como lo han demostrado diversos estudios, además, niñas, niños y adolescentes más informados, comprometidos y participativos en el presente, son también ciudadanos con responsabilidades políticas y cívicas más exigentes en el futuro.

Un segundo elemento fundamental de esta nueva concepción acerca de la infancia, radica en el establecimiento de responsabilidades compartidas entre sociedades, estados, gobiernos, comunidades y cuidadores en el cumplimiento de los derechos de la infancia. Este criterio de corresponsabilidad en la observancia de derechos de niñas, niños y adolescentes incluye el respeto por la autonomía y la decisión de los adultos en su crianza. Son los diversos actores sociales, titulares de deberes y sujetos de obligaciones, los que tienen el compromiso legal de

orientar a niñas, niños y adolescentes para que ejerzan sus derechos, a medida que van adquiriendo, progresivamente, su autonomía individual.

Ante esta transformación paradigmática, de manera paralela, comenzaron a impulsarse una serie de acciones institucionales a nivel internacional y nacional que no sólo colocaron a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho, sino que también los reconocieron como un grupo poblacional al que les afecta una gran diversidad de problemáticas sociales que vulneran y violan sus derechos humanos. Así, durante los primeros años del siglo XXI empezaron a gestarse en el país, una serie de acciones institucionales que implicaron la elaboración de marcos jurídicos ajustados a esta nueva concepción de la niñez. En consonancia con lo anterior, paulatinamente, se fueron creando una serie de políticas públicas y procedimientos administrativos que han intentado responder a este cambio social. En el contexto mexicano, pudo reconocerse a lo largo del presente estudio, la resonancia que ha tenido esta nueva perspectiva sobre niñas y niños (y, de manera particular, el principio del interés superior de la niñez), a través del reconocimiento de múltiples acciones y estrategias que las diferentes autoridades a nivel federal y estatal han ido implementando durante los últimos 17 años para velar y garantizar sus derechos humanos.

Como se verá a continuación, gran parte de esos avances institucionales se han enfocado en nuevos marcos jurídicos (acordes con el enfoque de derechos humanos), en políticas públicas y en procedimientos administrativos para combatir problemáticas violatorias de derechos humanos en la cotidianidad que se viven en una escuela, un hospital, un ámbito laboral o simplemente en la vía pública. Cada uno de esos avances ha sido factible de ser medido y observado, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa. Cada una de las diversas herramientas metodológicas aplicadas en la presente investigación ha permitido obtener hallazgos muy concretos acerca de las acciones implementadas en el territorio nacional en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

En términos generales, los resultados arrojados por la investigación indican que el nivel de cumplimiento de los puntos recomendatorios emitidos por la CNDH durante los últimos 16 años respecto de este grupo poblacional supera el 50 %. En primera instancia, dicho valor puede considerarse un resultado sumamente positivo, así como un avance institucional significativo que resulta importante resaltar y valorar. Sin embargo, desde un punto de vista cualitativo, los números siempre abren y posibilitan un abanico de interrogantes que demandan ser respondidas y que exigen continuar indagando. En ese sentido, el desarrollo institucional que se evidencia y destaca en los resultados de investigación, también revela que la vulneración de los derechos humanos de este grupo poblacional se mantiene y reproduce en los diversos ámbitos de gobierno, tanto a nivel federal como estatal. De allí, a su vez, surgen nuevas preguntas relevantes de investigación: ¿Cómo convergen los avances institucionales, especialmente en materia normativa, con las políticas públicas destinadas a la población infantil? ¿A qué se debe y cuáles son las principales disparidades en la materia que se observan entre las diversas entidades federativas? ¿Cuál es el vínculo entre la violación de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y los problemas estructurales que presenta el país en materia de pobreza, desigualdad, corrupción y violencia? ¿Qué estrategias necesitarían implementarse (a nivel institucional y social) para mejorar el bienestar de las niñas y niños? ¿Cómo fortalecer la participación de la sociedad civil en la garantía de derechos de este sector de la población? ¿Qué elementos se requerirían para que las instituciones públicas trabajen de un

modo más coordinado con otros sectores de la sociedad para velar por sus derechos? ¿Qué papel asumen los diversos actores sociales en las problemáticas de niñas, niños y adolescentes (sectores académicos, empresariales, organizaciones de la sociedad civil, entre otros)?

Como se indicó anteriormente, el grado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH difiere sustancialmente entre las autoridades federales y estatales. A nivel federal, en términos generales, puede observarse un nivel de cumplimiento mayor que en los Estados de la República. Dicho hallazgo conduce, necesariamente, a indagar en aquellos factores que inciden en estas brechas de cumplimiento y que constituyen un elemento más de la desigualdad social que se observa entre los diversos grupos sociales del país. México no sólo es uno de los países más desiguales del mundo en materia de ingresos o de educación, sino también en lo que respecta a derechos humanos. Su violación o garantía no sólo depende del sexo, de la edad, de la pertenencia étnica o del nivel de pobreza que presenta un individuo, sino también de la zona geográfica (política y social) en la que nace y reside.

Entre otros elementos, las brechas de cumplimiento observadas entre las diversas entidades federativas y entre ellas y la Federación, darían cuenta de la importancia de mejorar no sólo la coordinación entre los distintos sectores y niveles de gobierno sino también una mayor optimización de los recursos asignados para tales fines. La desigualdad observada en la garantía de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes representa una especie de geografía social de las problemáticas que se abordan en este estudio, donde los contextos locales se presentan como heterogéneos, dispares y con problemáticas específicas. En ese sentido, el estudio que se presenta junto con este resumen también pretende hacer un llamado de atención a las diversas autoridades públicas, y a los diversos sectores de la sociedad, para reflexionar sobre el papel que cada quien puede ejercer (u ocupar) para velar y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Tal como lo evidencia el análisis que sigue a continuación, la población de niñas, niños y adolescentes se enfrenta, en la actualidad, a múltiples violencias. Ello afecta gravemente su desarrollo y su bienestar presente y de cara al futuro, y los involucra en un contexto de constantes violaciones a sus derechos humanos. De allí, la importancia de estudios como el que aquí se presenta, en la medida en que se requiere cada vez más de investigaciones precisas que comprendan estos contextos de violencia, con el fin de obtener medidas integrales que no sólo logren atender los daños provocados hacia esta población sino, especialmente, para prevenir que se continúen reproduciendo.

Finalmente, si uno de los principios básicos de los derechos de la infancia es la voz de niñas y niños, se requiere entonces conocer cómo ellos perciben su realidad en cuanto titulares de derechos y no simplemente el objeto de mediciones e investigaciones sociales. Incorporar la dimensión subjetiva y cualitativa de las percepciones que los propios niños y niñas tienen sobre la violación de sus derechos humanos puede coadyuvar a entender mejor sus experiencias y, consecuentemente, a diseñar políticas y acciones más directas y específicas para esta población.

A continuación, y con el fin de sintetizar los principales hallazgos de la investigación, se presenta un resumen ejecutivo que delimita los aspectos centrales del estudio realizado.

B. RESUMEN EJECUTIVO

I. PRESENTACIÓN

1. El *Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: niñas, niños y adolescentes* presenta un diagnóstico sobre los alcances y el grado de cumplimiento de los siguientes Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:
 - Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos (2003).
 - Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA (2004).
 - Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos (2014).
 - Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras” (2008).
 - Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo (2009).
 - Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila (2011).
 - Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional (2016).
 - Informe Especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia (2017).
 - Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México (2017).
2. Los principales elementos que contiene el estudio son:
 - *Diagnóstico y antecedentes del problema de investigación*, donde se especifican las problemáticas generales que atañen a niñas, niños y adolescentes y se describe un breve diagnóstico de su situación en materia de derechos humanos.
 - *Marco teórico del estudio*, donde se caracteriza, en primer lugar, el enfoque de los derechos humanos como principal perspectiva a utilizar en el análisis de la presente investigación y, en segundo lugar, el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como la sociología de la infancia y los principios conceptuales generales que se utilizaron en la aplicación del análisis de los Instrumentos de Posicionamiento.
 - *Síntesis metodológica*, donde se señala el objetivo, los métodos, las técnicas de investigación y los indicadores empleados. Además, se detallan las características de los

- análisis llevados a cabo: cualitativo, cuantitativo, jurídico, de medios impresos y recursos académicos.
- *Evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento*, donde se indican los principales resultados del análisis de contenido de los IP, así como sus principales fortalezas y debilidades para que la CNDH pueda realizar un correcto seguimiento a las recomendaciones allí emitidas.
 - *Evaluación transversal de resultados de los nueve Instrumentos de Posicionamiento*, donde se incluyen, de manera detallada, los hallazgos referidos a las respuestas presentadas por las autoridades responsables respecto de los diversos puntos recomendatorios. Ello incluye los resultados del semáforo de cumplimiento y los índices de cumplimiento utilizados; la incidencia de los instrumentos en acciones de las autoridades; cambios legislativos posteriores a los instrumentos; la presencia en medios de comunicación y recursos académicos; los derechos humanos violados y la situación actual de los derechos de niñas, niños y adolescentes vinculados con las problemáticas de cada uno de los IP.
 - *Evaluación transversal de impacto de los nueve Instrumentos de Posicionamiento*, donde se indica el diagnóstico actual de la problemática analizada (análisis cuantitativo), los impactos en materia de legislación y política pública; y el análisis del impacto de los IP en los medios de comunicación, en los recursos académicos y en la opinión de víctimas y especialistas en el tema.
 - *Propuestas de mejora*, donde se plantean una serie de medidas para mejorar la elaboración de los Instrumentos de Posicionamiento y los puntos recomendatorios que contienen, a efectos de facilitar su cumplimiento.

II. INTRODUCCIÓN DEL ESTUDIO

1. En su Informe Anual de Actividades 2016, la CNDH resalta la importancia de conocer, analizar y robustecer el seguimiento a las respuestas que han emitido las autoridades respecto de las recomendaciones elaboradas por dicha institución. En ese sentido, no sólo importa observar si las autoridades han atendido una recomendación específica y de qué manera lo ha hecho, sino también en qué casos se han negado o han incumplido las recomendaciones, en este caso, en materia de niñas, niños y adolescentes, durante el periodo 2001-2017.
2. De ahí que, de mediados de la década del ochenta, comienza en México la construcción de un andamiaje institucional con la participación de organismos autónomos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía que pretenden atender y vigilar la situación de los derechos humanos, como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Ese organismo, creado el 6 de junio de 1990 con la adhesión del apartado B al artículo 102 de la CPEUM se elevó a rango constitucional en defensa de los derechos humanos, permitiendo la construcción de espacios institucionales que atendieran las violaciones a los derechos humanos, y colocar en el debate nacional la importancia de construir una cultura de promoción, respeto y protección de los mismos, así como buscar la corrección de una serie de prácticas por parte de las instituciones públicas que violentan derechos.

3. Durante los últimos años, en México comenzó a incorporarse el enfoque de derechos en el desarrollo de las políticas públicas. Ello permitió no sólo crear un programa especial orientado a promover, garantizar y proteger los derechos humanos de la población mexicana (Programa Nacional de Derechos Humanos) sino también transversalizar el enfoque en el diseño de las políticas y programas emanados del gobierno federal, especialmente aquellas relacionadas con el desarrollo social de las personas.
4. A pesar de estas mejoras institucionales, en la práctica, se reconoce la presencia de constantes abusos a los derechos humanos, ya sea por acción, omisión, o como consecuencia de la inexistencia de bienes y servicios que aseguran ciertos derechos o, expresamente, por prácticas abusivas y discriminatorias. Si, además, a ello se agrega la ausencia de mecanismos vinculantes que acompañen el actuar de las instituciones dedicadas a la defensa de éstos, el resultado es una gran y preocupante reincidencia —constante y sistemática— en la violación de derechos humanos por parte de las diversas instituciones del Estado en cualquiera de sus tres niveles de gobierno.
5. Si bien en materia de infancia y adolescencia se reconocen algunos avances materializados, principalmente, en aspectos institucionales y legislativos, como los nuevos marcos normativos que apuntan a la protección de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en la práctica, aún se identifican déficits, ausencias y abusos en cuanto al respeto y garantía de sus derechos.
6. Entre los principales avances legislativos destaca la reforma constitucional de 2011 que acoge parámetros de los tratados internacionales y, especialmente, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2014 que tiene como principal objetivo garantizar el bienestar y los derechos de niñas, niños y adolescentes, respetando y promoviendo su interés superior.
7. Actualmente, el país ha avanzado en este aspecto, con la presencia de un andamiaje institucional (SIPINNA) y una política pública a nivel nacional (PRONAPINNA) que orientan la definición de acciones en los tres niveles de gobierno. Si bien este proceso es muy incipiente y aún cuenta con escasos progresos, ha mostrado el interés de las autoridades y sociedad civil por atender específicamente a esa población objetivo, respetando los acuerdos internacionales y centrando la atención en los principios fundamentales del enfoque de derechos y del interés superior de la niñez.
8. A pesar de esos avances, la investigación da cuenta del déficit, cuando no la omisión, en diversas materias de preocupación, así como la insuficiencia en la puesta en práctica de programas y acciones comprometidas, que atentan contra los propios compromisos asumidos por el Estado con los dictados internacionales, así como con la legislación vigente a nivel nacional, en materia de niñas, niños y adolescentes.
9. El Comité de los Derechos del Niño de la ONU, en su evaluación de informes entregados por el Estado mexicano, ha hecho referencia a diversas problemáticas que afectan a la infancia y adolescencia en México, entre las cuales se pueden mencionar la desigualdad social, el incumplimiento del principio de no discriminación, la vulneración de derechos de niñas y niños indígenas, la explotación económica y sexual de mujeres y la trata de niñas y niños migrantes, la explotación laboral infantil, la insuficiencia en la armonización de la propia legislación con las normas internacionales (más allá de algunos avances

referidos), la ausencia de aplicación en los gobiernos estatales de las leyes en la materia, así como graves situaciones ligadas con la aplicación de tortura, la violencia armada y el crimen organizado. Otro tema pendiente que ha sido destacado por este organismo refiere al estereotipo de género que, junto a su carácter discriminatorio, trae como resultado la prevalencia de la violencia contra mujeres y niñas.

10. La CNDH en ejercicio de sus atribuciones, ha implementado una serie de acciones orientadas a la protección de las víctimas y al combate de las violaciones de derechos humanos por parte de las autoridades del Estado, entre las que se encuentra la generación de diversos “Instrumentos de Posicionamiento” con el objetivo de investigar, diagnosticar y proponer acciones de reparación integrales en diversas materias donde se presentan vulneraciones o violaciones a los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.
11. Esos Instrumentos de Posicionamiento se clasifican en tres tipos, cada uno con características específicas:
 - Las Recomendaciones Generales “promueven las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyen o propician violaciones a los derechos humanos”. Se elaboran de manera similar a las particulares y se fundamentan en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las Visitadurías Generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, las recomendaciones se hacen del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación.
 - Los Informes Especiales responden a una problemática específica que, dada la gravedad de la situación o la constante violación a derechos humanos, suele acompañarse de un incremento en las quejas presentadas a la Comisión con motivo de esas violaciones. Asimismo, los Informes buscan coadyuvar en la elaboración de diagnósticos, así como ofrecer un análisis situacional y del marco normativo de la temática que traten para, posteriormente, emitir una serie de observaciones y propuestas.
 - Los Pronunciamientos establecen una postura pública sobre una situación específica de un tema particular; también pueden ser documentos diagnósticos para la homologación de criterios o el establecimiento de lineamientos generales de carácter operativo en materia de garantía y protección de derechos humanos de todas las personas o de grupos poblacionales específicos.
12. Las recomendaciones y propuestas emanadas de esos Instrumentos se dirigen a las autoridades responsables del área o sector donde se producen las vulneraciones de derechos y pueden tener origen en las respectivas quejas, posicionamientos y/o los Informes Especiales. En cualquier caso, para la emisión de recomendaciones se desarrolla previamente un estudio a fondo de la problemática a tratar y se establecen líneas de acción y medidas destinadas a los actores involucrados. En este sentido, la vulneración de derechos por parte de las entidades gubernamentales obliga a que la CNDH evidencie públicamente tales situaciones, a través de la elaboración de posicionamientos sobre la materia.
13. Desde el enfoque de derechos humanos, los Instrumentos de Posicionamiento y, en general, las acciones relativas al tema que aborden, deben ser capaces, como horizonte estratégico,

de rebasar su función informativa y de corrección/reparación, para avanzar en la contribución de una cultura de derechos que genere cambios en las conductas sociales, a nivel institucional y de la sociedad civil, que es uno de los propósitos de la Comisión.

14. La necesidad de darle un seguimiento y sistematización a las acciones realizadas por la CNDH a través de los Instrumentos de Posicionamiento durante los últimos 16 años cobra importancia por tres razones fundamentales: 1. Los Instrumentos de Posicionamiento, se fundamentan en hechos concretos que dan cuenta de tensiones y vulneraciones específicas en un espacio y tiempo; 2. Resulta importante dar cuenta de las debilidades y potencialidades de estos Instrumentos, con el fin de obtener aprendizajes para el futuro y generar mejores resultados en términos de los puntos recomendatorios y/o propuestas que contienen, 3. Es conveniente analizar no sólo la eficacia de los Instrumentos sino también valorar su fundamentación, publicidad, difusión y, en última instancia, el peso moral que adquieren no sólo para las autoridades involucradas, sino también para la sociedad en su conjunto.
15. La defensa, promoción y fortalecimiento de los derechos humanos de la población comprendida por niñas, niños y adolescentes requiere el establecimiento de normativas, orientaciones programáticas, estrategias y prácticas, que trasciendan acciones reactivas/ reparatorias frente a casos puntuales de vulneraciones de derechos, con el objetivo de avanzar en la generación de transformaciones culturales y de prácticas sociales de mayor alcance, que contribuyan tanto a expandir como a normalizar una cultura de derechos de carácter integral.

III. DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN México

1. En México habitan 39.2 millones de niñas, niños y adolescentes de cero a 17 años, es decir, uno de cada tres residentes en el país es menor de 18 años.
2. Derecho a la salud: En 2015, la tasa de mortalidad en personas menores de un año es de 12.5 y en el caso de niñas y niños menores de cinco años, de 7.3. La proporción de niños menores de dos años vacunados contra el sarampión es 81.9 %. En 2014, 1.9 % de las personas menores de 18 años tiene alguna discapacidad y 4.8 % presenta alguna limitación física o mental.
3. Derecho a la educación: Uno de cada 10 niñas, niños y adolescentes no asiste a la escuela. Para el ciclo escolar 2017-2018, la cobertura de educación preescolar es de 75.7 %, la de primaria 98.4 %; la de secundaria 84.5 %, la media superior 64.4 %, y la superior 29.5 %.
4. Situación laboral: En 2016, 8.4 % de niños, niñas y adolescentes trabajan. Esto significa que 2 475 989 de ellas y ellos realizan alguna actividad económica.
5. Pobreza multidimensional:
 - 53.9 % (21.4 millones) de la población menor de 18 años se encontraba en situación de pobreza.
 - Los indicadores de privación social muestran que, del total de población infantil de cero a 17 años:
 - 74.4 % presenta al menos una carencia social.

- 62.6 % no tiene acceso a la seguridad social.
 - 27.6 % presenta carencias por acceso a la alimentación.
 - 16.2 % no tiene acceso a los servicios de salud.
 - 24.8 % no tiene acceso a los servicios básicos en su vivienda.
 - 16.7 % tiene carencia en la calidad y en los espacios de la vivienda.
 - 8.0 % presenta rezago educativo.
6. Desigualdades socioterritoriales: En 2014, 78.6 % de niñas, niños y adolescentes en hogares indígenas y 90.8 % de quienes hablaban una lengua indígena se encontraba en situación de pobreza. La diferencia respecto de la población infantil y adolescente no indígena (27.9 y 40.1 puntos porcentuales, respectivamente) es un claro indicador de las enormes desventajas que enfrentaba y enfrenta aún la población indígena desde las primeras etapas de la vida.
- En ese mismo año, las entidades que concentran la mayor proporción de población infantil y adolescente en pobreza son Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Puebla, con incidencias superiores a 70 % en 2014, en tanto que las entidades que concentran el mayor número de personas menores de 18 años en pobreza son el Estado de México, Chiapas, Veracruz, Puebla, Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Oaxaca (57.6 % de toda la población infantil y adolescente en pobreza del país). Las entidades del norte y la Ciudad de México presentaron los menores porcentajes de población de cero a 17 años en pobreza, principalmente Nuevo León, Baja California, Coahuila y Sonora.
7. Datos recolectados en los Instrumentos de Posicionamiento entre 2001 y 2017 reflejan la crisis de violaciones a derechos humanos que niñas, niños y adolescentes viven por motivos de discriminación religiosa, de identidad, por preferencia sexual, por padecimientos relacionados con enfermedades de transmisión sexual, o el grave problema de violencia sexual en los centros educativos. También muestran el incumplimiento de derechos humanos relacionados con el trabajo y la explotación infantil, con la situación de niñas, niños y adolescentes migrantes, con la desaparición forzada, y la violencia y criminalidad asociada a la infancia y a la adolescencia, en los términos siguientes.
8. En su momento uno de los instrumentos de Posicionamiento a estudio se señaló que, *entre junio de 1991 y marzo del 2003, la CNDH recibió 1110 quejas en las que se menciona como agraviados a niñas y niños que profesan la religión Testigos de Jehová. Algunas de esas quejas refieren a grupos de hasta 50 personas menores de edad. En promedio, cada cuatro días se recibe una queja denunciando sanciones de autoridades escolares a alumnas y alumnos que profesan ese credo.*
9. También se mencionó que: *Respecto del derecho a la identidad, el grupo social de jóvenes conocido como “emo” ha sido víctima de discriminación por parte de la sociedad mexicana en los últimos años, ya sea por motivos de preferencia sexual, por la vestimenta, o por el modo de expresarse.*
10. Respecto de los derechos sexuales de niñas, niños y adolescentes, se dijo que: *Una de las violaciones más graves es la violencia sexual. Esta problemática se observa de manera alarmante, como lo presenta la propia Recomendación General, en algunos centros escolares del país, donde entre 2000 y 2013 se presentaron 1,997 quejas de violencia sexual*

(en la Secretaría de Educación Pública), de las cuales 546 fueron en la Ciudad de México, 190 en Veracruz, y 156 en el Estado de México. De éstas, se encuentran 1,365 investigaciones iniciadas y 632 casos en los que las entidades federativas no han informado a la CNDH si iniciaron alguna investigación.

11. El problema de la violación a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes dentro de los centros educativos y de las escuelas del país, no sólo se circunscribe a cuestiones religiosas o sexuales, sino también a la discriminación relacionada con enfermedades o padecimientos físicos. Las autoridades educativas violentan, por omisión, los derechos humanos de las personas menores de edad quienes viven con VIH/SIDA, al permitir y tolerar la discriminación, estigmatización y los prejuicios en el ámbito escolar, tanto en instituciones públicas como privadas, por parte de alumnos y padres de familia. Esto impacta a las niñas, niños y adolescentes en la manera en que se perciben a sí mismos y provoca, en algunos casos, depresión, falta de autoestima y desesperación.
12. Además del ámbito social, educativo y familiar, otro espacio en el que los derechos de niñas, niños y adolescentes se encuentran seriamente vulnerados es el trabajo, de manera particular, en aquellas actividades de altísimo riesgo que operan, en la mayoría de los casos, sin las regulaciones laborales y condiciones higiénicas y de seguridad necesarias para las personas trabajadoras: en promedio, las personas menores de edad comienzan a laborar en las minas del carbón, por ejemplo, a partir de los 14 y 15 años.
13. Los fenómenos de violencia familiar y social, por parte de las instituciones gubernamentales, o bien el propio contexto de violencia producto del crimen organizado, incide en el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes del país. En lo que se refiere a los casos de violencia infantil, la última cifra disponible por parte de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia —actualmente Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes— señalan que, entre 2013 y 2014, éste se incrementó 50 %, ya que los casos reportados pasaron de 18,227 a 27,675, aunque se sabe que se trata de un fenómeno sub registrado, pues apenas unos casos, en relación a los que ocurren, llegan a ser del conocimiento de las autoridades.
14. Los procesos de movilidad humana asociados al fenómeno migratorio —en los que México se circunscribe como país de origen, de tránsito y de destino de rutas migratorias (específicamente de personas provenientes de países de América Central y de manera particular de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados)— han desencadenado una grave crisis humanitaria, a la que se suman operaciones ilegales de redes y grupos del crimen organizado y, de manera puntual, las operaciones dirigidas por pandillas de personas jóvenes, denominadas “maras”.
15. En 2013, el Instituto Nacional de Migración aseguró a 9,630 niñas, niños y adolescentes; en 2014, a 9,090 adolescentes de edades de 12 a 17 años; en 2015, 17,911; y de enero a julio de 2016, 8,370, todas niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados. Respecto de niñas y niños de cero a 12 años, ese Instituto detuvo en 2014 a 1,853; en 2015 a 2,457 y de enero a julio de 2016, a 956. Entre 2013 y julio de 2016, fueron detenidos un total de 50,267 niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados.

16. Finalmente, el problema de las desapariciones de personas es uno de los síntomas más evidentes de la inseguridad y las violaciones de los derechos humanos en nuestro país. El cual presenta y exige un gran desafío al Estado mexicano y que se agrava en la medida en que no hay fuentes oficiales confiables al respecto. En relación a niñas, niños y adolescentes desaparecidos, de 1981 a 2015 existe un registro de 1,374 personas desaparecidas, de las cuales 148 son menores de 18 años, y de esta población 93 son niñas y 55 niños.

IV. MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

1. Los niños, niñas y adolescentes como actores sociales y la nueva sociología de la infancia. La infancia ha sido un grupo humano poco estudiado desde las ciencias sociales, particularmente desde la sociología. En cambio, disciplinas como la pedagogía o la psicología son las que tienen un mayor conocimiento acerca de la niñez. El hecho de que niñas, niños y adolescentes no hayan sido objeto de mucho interés por parte de la sociología repercute en un vacío teórico-conceptual para tratar de definir a este grupo social y su relación con la sociedad. Este poco conocimiento trae como consecuencia una intervención social también limitada por parte de instituciones y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con esas poblaciones y una débil y precaria articulación entre la generación de conocimiento y el diseño y puesta en marcha de programas y políticas sociales en materia de infancia y adolescencia.
2. La mayoría de personas estudiosas de la infancia y la adolescencia desde una perspectiva sociológica coincide en señalar que cualquier enfoque teórico sobre el tema debe partir del reconocimiento de niñas, niños y adolescentes en relación con el mundo social. Esto es, las situaciones en las que se encuentran niñas, niños y adolescentes, ya sea en materia social, económica, educativa, son resultado de las condiciones sociales, históricas y culturales en las que viven. Ese presupuesto, aunque parezca una obviedad, ha dado un giro conceptual de envergadura a la sociología de la infancia de los últimos años ya que, en términos generales, la investigación sociológica de décadas anteriores ponía la atención, casi con exclusividad, en cómo y por qué la sociedad socializa a niñas, niños y adolescentes, dejando de lado el papel de ellas y ellos como sujetos activos en diferentes dominios de la vida y su influencia en la sociedad.
3. El aporte fundamental de la nueva sociología de la infancia es la concepción de la población infantil como sujetos o actores sociales, constituyéndose como objeto de estudio y unidad de análisis, ello significa que, a diferencia de las viejas creencias sociales, niñas, niños y adolescentes son personas que no están “en proceso de serlo”.
4. La sociología de la infancia rescata los hechos históricos que se presentan a nivel estructural y los relaciona con la vida de niñas, niños y adolescentes; es decir, parte de categorías sociales generales, por ejemplo, la condición socio-económica, o el estatus político o el sentido de identidad, y relaciona esos procesos con aspectos más específicos de la niñez y de la infancia. También aquí se les concibe como agentes sociales que influyen en el medio social. Es decir, los tres enfoques coinciden en dos aspectos básicos: 1) tomar en cuenta a niñas, niños y adolescentes como agentes sociales, autónomos, conscientes y

reflexivos y 2) la concepción de la infancia como una categoría social que sirve para definir el modo de ser de niñas, niños o adolescentes.

5. También el enfoque de derechos reconoce la participación activa de los sujetos de derechos en el cumplimiento de los mismos y un rol fundamental de los individuos para exigir, responsabilizar y hacer cumplir los derechos humanos por parte de las autoridades competentes.
6. El denominador común de ambos enfoques es el empoderamiento de los individuos, la generación de mecanismos para otorgarle voz a quienes se encuentran particularmente en desventaja social y el reconocimiento de un papel activo y agencial por parte de quienes ejercen sus derechos humanos con capacidad para exigirlos y demandar a las autoridades en caso de incumplimiento. En cuanto tal, ambas son perspectivas pro persona que rescatan la libertad, autonomía, participación activa y subjetividad de niñas, niños y adolescentes.
7. La nueva sociología de la infancia y su relación con el marco institucional en América Latina, desde una perspectiva temporal, la nueva sociología de la infancia coincide con el surgimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y con la incorporación del tema de la infancia en la agenda pública gubernamental.
8. No es hasta finales de los ochenta e inicio de los noventa que la institucionalidad dedicada al campo de la infancia adquiere una clara visibilidad y presencia en el aparato público o estatal y en el ámbito de las organizaciones no gubernamentales, como consecuencia directa de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño.
9. Este proceso de institucionalización no sólo de los derechos de niñas, niños y adolescentes sino también de su campo de estudio ha sido sumamente lento en nuestra región y ha sido gracias a la lucha y al papel de las organizaciones de la sociedad civil que se ha logrado la incorporación de la infancia y su bienestar en la agenda pública de los gobiernos nacionales.
10. Si bien existen enormes esfuerzos teóricos por resaltar el papel de sujetos sociales de niñas, niños y adolescentes, en el caso de América Latina, ese trabajo ha tenido poca relación no sólo con el marco institucional internacional para generar una intervención social directa en materia de infancia sino también con el enfoque de derechos que coloca a niñas, niños y adolescentes como sujetos activos del desarrollo y con capacidad de influencia en el contexto social en el que se reproducen.
11. El enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia. Es una perspectiva de análisis y de acción social, jurídica y política, en la medida en que sitúa al ser humano, en su dimensión tanto colectiva como individual, en el centro de la sociedad. Sus antecedentes se ubican en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (en el marco del sistema de Naciones Unidas), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996.
12. El enfoque de derechos humanos surgió con el propósito de articular un programa de apoyo y de institucionalización de las luchas sociales por el reconocimiento de los derechos humanos, particularmente a grupos específicos que ponían en cuestión su invisibilización como sujetos.

13. El enfoque concibe a los derechos humanos como un medio para garantizarles a las personas el acceso y el ejercicio, en igualdad y libertad, del bienestar y de una serie de capacidades.
14. A partir del reconocimiento de esta perspectiva como un marco teórico, jurídico y aun metodológico para la implementación de las políticas públicas, comenzó a formularse toda una serie de nuevos instrumentos jurídicos, institucionales y principios que, a su vez, estuvieron plasmados en nuevos enfoques y en una batería de políticas públicas orientadas hacia sujetos y grupos poblacionales específicos.
15. En este giro de perspectiva de derechos humanos debe enmarcarse el enfoque contemporáneo de los derechos de la infancia.
16. La primera declaración de los derechos de la infancia, conocida como Declaración de Ginebra, data de 1924; en 1959 se aprueba la Declaración de los Derechos del Niño. 30 años después, en 1989, surge la Convención sobre los Derechos del Niño, que reconoce a niñas, niños y adolescentes como un grupo social específico e históricamente vulnerado, dotándoles de derechos.
17. La importancia de Convención sobre los Derechos del Niño radica en que es el primer instrumento internacional que concibe a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y presenta una estructura innovadora e integral, que toma en cuenta los derechos civiles y políticos, así como los sociales, económicos y culturales, configurados en torno al interés superior de la niñez.
18. Los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño que promueven un enfoque de derechos hacia la infancia son: el principio de no discriminación (artículo 2), el interés superior del niño (artículo 3, párrafo 1), el derecho a la vida, supervivencia y el desarrollo (artículo 6) y el respeto a las opiniones del niño, niña o adolescente.
19. A partir de este conjunto de reconocimientos acerca de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la doctrina de la protección integral de la niñez es interdisciplinaria, con la finalidad de dar a la infancia un tratamiento integral en cuanto a la protección de los derechos que como personas poseen, para darles la condición de sujetos plenos de derechos a los que se debe proteger de manera especial.
20. Esta doctrina de protección integral se corresponde con el principio de interés superior de la niñez, el cual establece y determina que las personas adultas (familiares, profesores y autoridades, entre otras figuras) deben proporcionar a niñas, niños y adolescentes un escenario idóneo para que puedan ejercer todos sus derechos humanos, de manera óptima, integral y de goce pleno.
21. El interés superior del niño tiene que ver con dar prioridad a las y los niños. De lo que se trata es de anteponer el bienestar del niño o niña por encima de cualquier discurso o práctica social.
22. En el ámbito nacional, de los compromisos del Estado mexicano con la Convención sobre los Derechos del Niño, ha sido fundamental la reforma al artículo 4o. constitucional, donde quedó incluido el concepto de interés superior de la niñez. Ello dio paso a la promulgación de una ley reglamentaria de dicho artículo, aprobada en el año 2000 (Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes), la cual fue abrogada en 2014 por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). Esta ley tiene como

principio rector el bienestar superior de la niñez, encaminado a salvaguardar en todo momento los derechos de niñas, niños y adolescentes, por encima de cualquier otro derecho u orden legal que, se considere, violente sus derechos. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reconoce, de modo enunciativo (ya que admite, además, otros derechos previstos en diversas reglamentaciones), 20 derechos a niñas, niños y adolescentes. En el artículo 6 de la ley, se establecen los principios que regirán su aplicación en el abordaje y tratamiento a la infancia y adolescencia.

23. La reforma constitucional de 2011 estableció el reconocimiento de los derechos humanos, e incorporó los principios pro persona e interpretación conforme a los tratados e instrumentos internacionales en materia de protección de los derechos humanos. Ambos principios garantizan que las autoridades otorguen la máxima protección que brinden los diversos instrumentos de protección de derechos humanos a las personas, al momento de interpretar tanto la legislación nacional como los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano.
24. Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y las políticas públicas: en materia de protección a la infancia y en el ámbito de las políticas públicas hacia la niñez pueden encontrarse, en general, dos grandes enfoques teóricos. El enfoque asistencialista y el enfoque de derechos basado en la doctrina de protección integral de la infancia. A grandes rasgos, el primero tiene una visión de las niñas, niños y adolescentes como objetos de protección, como seres dependientes de las personas adultas y donde se antepone la caridad a la garantía de derechos. El enfoque de derechos, como hemos visto, concibe a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, como seres autónomos, que necesitan protección, basada en el respeto a esa autonomía y en su grado de desarrollo, enfatizando no una postura caritativa sino de garantía de sus derechos.
25. En la actualidad, el diseño y ejecución de políticas públicas, en los diversos ámbitos, debe respetar, proteger y garantizar los derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas. El alcance de las obligaciones de los Estados se encuentra directamente relacionado con la importancia de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos de todas y todos. Respetar implica que el Estado debe abstenerse de interferir con el disfrute de los derechos humanos; proteger supone que el Estado debe impedir que agentes privados o terceros vulneren los derechos humanos; y cumplir infiere que el Estado debe adoptar medidas positivas (incluyendo la adopción de legislación, políticas y programas apropiados) para velar por su realización.
26. Marco legal y programático relacionado con niñas, niños y adolescentes. Es posible identificar el marco normativo general (mínimo, no exhaustivo) que está directamente relacionado con los derechos de las niñas, niños y adolescentes a nivel nacional:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Víctimas.
- Reglamento de la Ley General de Víctimas.
- Ley de Migración.
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que contempla la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
 - Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.
 - Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
 - Política Nacional de Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
 - Manual de organización y operación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
 - Evaluación y establecimiento de indicadores en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.
27. Evaluación y establecimiento de indicadores en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. A partir del Protocolo de San Salvador, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos comienza a precisar la definición de normas para la elaboración de Informes de los Estados, instando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para definir lineamientos relativos a la elaboración de indicadores de progreso en materia de dichos derechos humanos.
28. Los indicadores, partiendo de los principios de los derechos humanos, no se restringen a la cuantificación, sino que buscan cualificar las acciones emprendidas por los Estados y vinculan la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales con los derechos civiles y políticos.
29. Una forma de estructurar los indicadores de derechos humanos es mediante tres objetivos que se pueden perseguir y que pueden corresponder a tres momentos dentro de una acción evaluativa: indicadores de Insumos, Procesos y Resultados. Los primeros tienen como objetivo observar el ámbito de acciones/decisiones del Estado en relación a una función o tarea específica de las entidades gubernamentales y que pueden tener un eventual impacto en el ejercicio de los derechos humanos. Los indicadores de procesos, por su parte, buscan medir la ejecución de políticas públicas relativas a las decisiones estatales. Por último, los indicadores de resultados intentan indagar en los niveles de vigencia, ejercicio o violación de los derechos humanos.
30. Para la evaluación y verificación de los criterios establecidos relativos al cumplimiento de estándares de derechos humanos se ha hecho alusión a la necesidad de trascender la mera evaluación cuantitativa por medio de indicadores contruidos con base en la estadística disponible, para complementar la metodología con ejercicios de verificación empírica de carácter cualitativo, vinculados con las experiencias de las personas en cuestión.

V. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

1. El objetivo general de la investigación fue elaborar un análisis transversal de seguimiento a nueve Instrumentos de Posicionamiento en materia de niñas, niño y adolescentes,

emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017. Para ello, se han considerado 133 puntos recomendatorios emitidos, 192 solicitudes de información, 187 respuestas recibidas (50 federales y 137 estatales), 867 acciones reportadas y, en general, 71 puntos recomendatorios atendidos.

2. Se establecieron, además, cuatro objetivos específicos: 1. Realizar una evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes con el fin de conocer los alcances de las recomendaciones emitidas; 2. Realizar una evaluación de resultados de las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a esos Instrumentos de Posicionamiento, con el fin de analizar los cambios en las políticas públicas, los marcos normativos y los procedimientos administrativos que pudieran desprenderse de sus recomendaciones; 3. Realizar una evaluación de impacto de los cambios producidos en términos de víctimas y violación de derechos a partir de las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a los Instrumentos de Posicionamiento, 4. Formular observaciones y propuestas en la materia para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuros Instrumentos de Posicionamiento de la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes.
3. Estos cuatro objetivos permiten establecer, a su vez, cuatro grandes preguntas de investigación: 1. ¿Cuáles han sido y qué características presentan los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes?; 2. ¿Cuáles han sido y qué características asumen las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a esos Instrumentos de Posicionamiento?; 3. ¿Cuál ha sido el impacto de las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a los Instrumentos de Posicionamiento?; 4. ¿Qué observaciones y propuestas podrían sugerirse a la CNDH para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuros Instrumentos de Posicionamiento en materia de niñas, niños y adolescentes?
4. Para dar cuenta de los objetivos de la investigación se diseñó un modelo analítico que pretendió fungir como marco teórico- metodológico, en donde se tuvieron en cuenta principalmente dos tipos de variables. La variable explicativa está conformada por los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes. Esta variable es la que permite dar cuenta del primer objetivo de investigación, es decir, la caracterización de dichos instrumentos a través de un análisis estandarizado de su contenido que permita establecer un procedimiento sistemático para el seguimiento de los mismos. La variable dependiente está conformada por el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH por parte de las autoridades. A su vez, esta variable dependiente se descompone en tres grandes dimensiones: 1. Cumplimiento o aceptación (si la autoridad cumplió o no cumplió con las recomendaciones); 2. Grado (si es que la autoridad cumplió, hay que establecer el grado cuantitativo de dicho cumplimiento —en términos que luego se podrán categorizar como alto, medio o bajo, por ejemplo—), 3. Alcances (si es que la autoridad cumplió, hay que establecer los alcances cualitativos de dicho cumplimiento).
5. Dicho modelo analítico da cuenta de la triple evaluación que se realizó en la investigación: 1. una evaluación de seguimiento de las recomendaciones que ha emitido la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes durante el periodo 2001-2017 a partir de criterios estandarizados que permitieron un primer acercamiento a la construcción de indicadores

de derechos humanos; 2. una evaluación de resultados sobre las medidas adoptadas por las autoridades a partir de esos Instrumentos que posibilitó la verificación del cumplimiento de las recomendaciones emitidas, 3. una evaluación de impacto de los cambios ocurridos en materia de víctimas y violación de derechos humanos entre el momento anterior a las recomendaciones y el momento posterior.

6. Esta propuesta metodológica se realizó en tres grandes etapas que incluyeron las siguientes actividades:
 - Durante la primera etapa se elaboró un análisis sistemático y estandarizado de los IP. Ello implicó analizar su estructura para evaluar y proponer un formato que establezca estándares mínimos y facilite el seguimiento de éstos, y revisar el contenido de los instrumentos con la finalidad de establecer un diagnóstico de las propuestas y conclusiones que incluyera una clasificación estandarizada de los mismos; qué proponen; a quiénes van dirigidas; qué normas se deberían revisar, crear o modificar; qué medidas administrativas o de política pública se deberían revisar, crear o modificar; etcétera.
 - En la segunda etapa se realizó un análisis de las respuestas de las autoridades responsables a cada uno de los puntos recomendatorios emitidos en los IP, en el cual se consideró: la legislación federal y estatal aplicable; la política pública federal y estatal en la materia y los procesos administrativos contemplados en las recomendaciones emitidas en los mismos.
 - En la tercera etapa se efectuó un análisis de la situación actual de niñas, niños y adolescentes y su vinculación con los derechos humanos. Además, se especificaron propuestas de mejora para el seguimiento de los IP.
7. Para llevar a cabo el estudio se propuso un análisis mixto capaz de integrar los diferentes indicadores (cuantitativos, cualitativos, objetivos y subjetivos) con las fuentes de información disponibles. La estrategia metodológica se trazó de acuerdo con los objetivos y preguntas de investigación y, al mismo tiempo, considerando las especificidades propias de los indicadores de derechos humanos, plasmadas en el marco teórico.
8. El análisis cuantitativo que se presenta en la investigación está dividido en tres grandes partes:
 - Matriz de datos que analiza, de manera estandarizada, las características de los Instrumentos de Posicionamiento.
 - Matriz de datos que analiza las medidas adoptadas por las diversas autoridades en la materia para establecer el grado de cumplimiento de las recomendaciones desarrolladas en los IP. Este análisis incluye semáforos de cumplimiento e índices de cumplimiento.²
 - Análisis de impacto de las recomendaciones y las acciones emprendidas en la situación actual de niñas, niños y adolescentes respecto de cada una de las problemáticas contempladas en los diversos Instrumentos de Posicionamiento, el cual incluye datos estadísticos sobre derechos afectados e impacto en los medios de comunicación.

² Esta herramienta metodológica fue diseñada y adecuada por la Dra. Elisa Ortega Velázquez y el Mtro. Agustín Morales Mena, adscritos al Programa Universitario de Derechos Humanos y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es importante resaltar que dicha propuesta de medición debería convertirse en una herramienta cuantitativa sistemática para la evaluación de futuros Instrumentos de Posicionamiento de la CNDH. Agradecemos profundamente que la Dra. Ortega Velázquez y al Mtro. Morales Mena autorizaran a otros grupos de investigación para retomar y aplicar su propuesta metodológica.

9. A partir del análisis cualitativo se realizó una descripción densa tanto de las recomendaciones emitidas como de las medidas adoptadas por parte de las autoridades responsables, ya sea en cuestiones legislativas, administrativas o de política pública, con el fin de determinar el alcance de su cumplimiento. Este tipo de técnica incluyó:
- El proceso de operacionalización de las principales variables de la investigación (especialmente, en su distinción entre indicadores de insumo, de proceso y de resultados).
 - El análisis documental del contenido de los Instrumentos de Posicionamiento.
 - El diseño de una guía de entrevistas para informantes clave de instituciones públicas.
 - El diseño de una guía de entrevistas para miembros de las organizaciones de la sociedad civil.
 - El diseño de una guía de entrevistas para expertos y especialistas en el tema.
 - La aplicación de entrevistas en profundidad a cada uno de los informantes del proyecto de investigación.
 - La transcripción y análisis de las entrevistas en profundidad realizadas.
 - El análisis de contenido de las respuestas emitidas por las autoridades responsables en materia de política pública, marcos normativos y procedimientos administrativos, tanto a nivel federal como en cada una de las entidades federativas mencionadas en los IP.
 - La búsqueda y el análisis de contenido de aparición en medios de comunicación y recursos académicos de la problemática “niñas, niños y adolescentes y derechos humanos en México”, desde 2001 hasta 2017.
 - La búsqueda y análisis de contenido de aparición en medios de comunicación y recursos académicos de cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento, desde su emisión hasta 2017.
10. Evaluación de seguimiento de los IP. Con base en el bagaje conceptual y metodológico, se elaboró una matriz de indicadores con el propósito de evaluar los Instrumentos de Posicionamiento. Los indicadores para la evaluación de seguimiento que se tuvieron en cuenta se dividieron en tres grandes grupos: indicadores de insumo, de procesos y de resultados.
- Los *indicadores de insumo* están clasificados en 18 variables agrupadas en dos dimensiones y, como su nombre lo indica, permiten conocer las características específicas de los insumos (las recomendaciones) con los que se recolectó, procesó y analizó la información requerida.
 - Los *indicadores de proceso* que se han considerado se clasifican en cuatro dimensiones y, en total, consideran 22 variables.
 - Los *indicadores de resultado*, por su parte, se encuentran agrupados en cinco dimensiones y 23 variables.
11. Evaluación de resultados de las recomendaciones. Para dar cuenta del grado y de los alcances de las respuestas se consideraron los siguientes aspectos: 1. Autoridades a las

que fueron dirigidos los IP; 2. La materia específica a la que refieren los alcances del cumplimiento (legislativa, de política pública o de procedimientos administrativos); 3. El tiempo transcurrido entre la emisión del IP y el cumplimiento a cargo de las autoridades; 4. La repetición de argumentos y la violación de los mismos derechos por parte de la institución responsable; 5. La armonización entre el marco normativo de las acciones implementadas respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6. La difusión de las respuestas de las autoridades en medios de comunicación, recursos académicos y organismos de la sociedad civil; 7. Perspectiva de género; 8. Impacto en términos de cambios estadísticos en materia de víctimas y violación de derechos a partir del cumplimiento, y 9. Propuestas de mejora.

12. Para esta segunda evaluación también se consideraron indicadores de insumo (18 variables), de proceso (22 variables) y de resultados (23 variables).
13. Una vez sistematizados los principales hallazgos para cada uno de los IP del estudio, se elaboró una síntesis de las respuestas emitidas por las autoridades a partir de tres “semáforos de cumplimiento”. Allí se consideran varios indicadores:
 - En primer lugar, se detecta el nivel de cumplimiento o aceptación de los puntos recomendatorios. Este indicador permitió establecer cuántas recomendaciones del total fueron atendidas por la autoridad responsable.
 - El segundo indicador, denominado “grado”, se clasificó en tres grandes categorías (alto, medio y bajo) y ello posibilita obtener una medida sintética del nivel de cumplimiento de los IP por parte de las autoridades.
 - El tercer indicador “alcances” muestra si la autoridad en cuestión ha cumplido de modo satisfactorio o no con los puntos recomendatorios con el fin de obtener una medida más “cualitativa” del nivel de cumplimiento.
14. Además del semáforo del cumplimiento, se identifica un segundo semáforo que analiza, exclusivamente, las respuestas formales emitidas por las autoridades responsables y un tercero que estudia cada uno de los puntos recomendatorios de los IP, valorando la calidad de las acciones realizadas.
15. La elaboración del semáforo de cumplimiento fue posible gracias a la construcción de índices de cumplimiento que permitieron sintetizar la evaluación de las respuestas formales de todas las autoridades a las que se dirigió el punto recomendatorio.
16. El trabajo de campo realizado para este estudio tuvo varios objetivos: desde la recolección de información necesaria para dar cuenta de las respuestas de las autoridades a las recomendaciones emitidas en cada uno de los nueve Instrumentos de Posicionamiento; hasta conocer las opiniones de expertos y especialistas en la materia, pasando por la difusión y repercusión de estas problemáticas en los medios de comunicación, en las publicaciones científicas o en las redes sociales; así como la verificación del impacto (en términos cuantitativos y cualitativos) que los IP han tenido para mejorar el cumplimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.
17. En el caso de la recolección de información para conocer las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios emitidos, la estrategia consistió en utilizar seis principales

vías de acceso para la obtención de datos: 1. Solicitud de información mediante portales y sistemas de información oficiales; 2. Solicitud de información a través de correo electrónico; 3. Solicitud de información vía telefónica; 4. Búsqueda y rastreo de información a través de medios de comunicación, estudios académicos e información disponible en internet; 5. Solicitud de información mediante la CNDH, y 6. Entrevistas en profundidad tanto a autoridades involucradas como a actores pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil y expertos en la materia.

18. Ello se realizó durante los meses de noviembre y diciembre de 2017 y enero, febrero y marzo de 2018, con resultados y respuestas variadas. Durante ese periodo se realizaron 273 solicitudes de información a las diversas autoridades responsables señaladas en cada Instrumento de Posicionamiento.
19. Para cumplir con las fechas estimadas de la investigación, se consideraron todas aquellas respuestas recibidas hasta el mes de marzo de 2018. Ello implicó que se analizaron, en total, 187 respuestas recibidas, de las cuales 50 fueron federales y 137 estatales.
20. Evaluación de impacto. Para evaluar el impacto de los Instrumentos de Posicionamiento se consideraron tres tipos de análisis que permitieron establecer la “situación actual” de la problemática planteada en cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento. Mediante estas tres estrategias metodológicas se ha podido establecer un balance general de la situación actual de niñas, niños y adolescentes en cada una de las temáticas analizadas por los IP.
 - El primero es un análisis cuantitativo que intentó dar cuenta de cifras, estadísticas e indicadores cuantitativos y objetivos respecto de la situación de niñas, niños y adolescentes en la actualidad.
 - El segundo es un análisis jurídico/institucional que evidencia los principales avances referidos a las distintas problemáticas en materia de marcos normativos, instancias institucionales y acciones programáticas de las entidades públicas que se ejecutaron en momentos posteriores a la publicación de los Instrumentos de Posicionamiento.
 - El tercero es un análisis cualitativo, basado en la opinión de expertos y especialistas en la materia, en hallazgos encontrados en publicaciones científicas, en la opinión de integrantes de las organizaciones de la sociedad civil y en la recepción que han tenido los medios de comunicación acerca de las problemáticas planteadas en los diversos IP.
21. Fuentes de información. Las principales fuentes de información que se consideraron en el estudio fueron las siguientes:
 - Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes.
 - Legislación y marcos normativos en la materia, tanto a nivel federal como estatal, durante este mismo periodo.
 - Políticas públicas, programas y campañas relacionadas con la materia durante este mismo periodo de análisis, tanto a nivel federal como estatal.

- Documentos emitidos por medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y expertos en el tema, relacionados con los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, durante el periodo 2001-2017.

VI. EVALUACIÓN DE SEGUIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO

1. La evaluación cualitativa de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento arrojó los siguientes resultados generales:
 - Diferenciación interna de los Instrumentos de Posicionamiento.
 - Tipologías de calidad de los Instrumentos de Posicionamiento: desde los integrales hasta los genéricos.
 - El papel no vinculante de los Instrumentos de Posicionamiento.
 - Algunas debilidades y fortaleza metodológicas en los Instrumentos de Posicionamiento
 - Ausencia de estrategia de comunicación social en los Instrumentos de Posicionamiento.

VII. SÍNTESIS DE RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE RESPUESTAS DE LA AUTORIDAD

1. Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos. Las autoridades responsables cumplieron los cuatro puntos recomendatorios emitidos en el IP de modo satisfactorio con cada uno de los puntos recomendatorios, ya que han posicionado en la agenda pública el tema de la convivencia escolar, el respeto a la diversidad (incluyendo la religiosa), la tolerancia y la integración. El índice de cumplimiento general es de 76 %.
2. Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA. Las autoridades cumplieron con dos de los cuatro puntos recomendatorios. Presentan un cumplimiento algo satisfactorio de ese Instrumento de Posicionamiento en la medida que, si bien se han realizado algunas acciones para resolver la problemática señalada, aquellas otras que resultarían más fáciles de llevarse a cabo aún no han sido implementadas, o no ha sido posible encontrar evidencia que demuestre su realización. El índice de cumplimiento general es de 68 %.
3. Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos: las autoridades cumplieron con siete de los nueve puntos recomendatorios. Las autoridades han cumplido de modo satisfactorio a los puntos recomendatorios incluidos en el IP, en la medida en que han posicionado el tema en la agenda pública, se han llevado a cabo diversas políticas públicas, programas, iniciativas de ley y procesos administrativos para avanzar en la solución de la violencia sexual en contra de niñas, niños y adolescentes. El índice de cumplimiento general es de 64 %.
4. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras” (2008). La autoridad cumplió con seis de las ocho recomendaciones. Las autoridades reportan un grado de cumplimiento algo satisfactorio, ya que si bien las instituciones de la Administración Pública Federal, en un

inicio comunicaron la realización de pocas actividades, lo cierto es que se han generado importantes esfuerzos en materia de coordinación interinstitucional y en términos presupuestales para la implementación de acciones encaminadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia en materia de delitos del fuero común. El índice de cumplimiento general es de 75 %.

5. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Grupo Juvenil conocido como “Emo” (2009). Las autoridades cumplieron con dos de las cuatro recomendaciones incluidas en el IP. Las autoridades han cumplido de modo satisfactorio los puntos recomendatorios en la medida en que han posicionado el tema en la agenda pública, se han llevado a cabo diversas políticas, programas, iniciativas de ley y procesos administrativos para avanzar en el respeto y la diversidad y el mejoramiento del nivel de vida de las y los jóvenes. El índice de cumplimiento general es de 32 %.
6. Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila (2011). Las autoridades han cumplido con 11 de las 24 recomendaciones que contiene el IP. Esto quiere decir que han cumplido de modo poco satisfactorio, en general, aunque se percibe mayor compromiso y responsabilidad por parte de las autoridades locales, al menos enunciativamente. El índice de cumplimiento general es de 65 %.
7. Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional (2016). Las autoridades señaladas en el Instrumento de Posicionamiento cumplieron con 18 de las 33 recomendaciones emitidas. Las autoridades han cumplido de modo poco satisfactorio, ya que las instituciones de la Administración Pública Federal que son autoridades en materia migratoria, como el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA órgano máximo de coordinación de las acciones emprendidas a favor de los derechos de niñas, niños y adolescentes, aún no han dado respuestas afirmativas o contundentes respecto de las recomendaciones contenidas en el IP. El índice de cumplimiento general es de 53 %.
8. Informe Especial Adolescentes, Vulnerabilidad y Violencia (2017). Las autoridades han cumplido con 14 de las 27 recomendaciones incluidas en el IP. Las autoridades han cumplido de modo relativamente satisfactorio, ya que se ha venido dando prioridad el tema de trabajo con población adolescente que ha infringido la ley, posicionándolo en la agenda pública, lo que se ve reflejado en el desarrollo de diversos programas e iniciativas realizadas a nivel nacional e implementadas por la mayoría de las instituciones públicas, como el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia o el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura así como avances en la normatividad, que se refleja en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. El índice de cumplimiento general es de 74 %.
9. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México (2017). Las autoridades han cumplido con siete de las 20 recomendaciones. Las autoridades han cumplido de forma poco satisfactoria, no sólo porque la mayoría de las acciones llevadas a la práctica son más

formales que sustantivas, sino también, porque los principales logros en la materia se refieren a aspectos preventivos en general, y no enfocados directamente al fenómeno de las desapariciones ni atención a las víctimas. El índice de cumplimiento general es de 39 %.

VIII. SÍNTESIS DE LA INCIDENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN ACCIONES DE LA AUTORIDAD

1. Las autoridades involucradas en los diversos Instrumentos de Posicionamiento han reportado en total, haber realizado 867 acciones.
2. El Instrumento que más acciones ha generado es el Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional con 184 acciones reportadas. En segundo lugar, la Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos con 145 acciones. En tercero se encuentran la Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA y el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo (con 136 acciones respectivamente).
3. El Instrumento que menos acciones ha reportado es el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México, con ocho acciones. Cabe recordar aquí que ese documento es el más reciente, ya que data de 2017.
4. Si se analizan las acciones reportadas por Instrumento, se observa una gran variedad de respuestas:
 - En el primer caso (relacionado con la discriminación por motivos religiosos) sobresalen respuestas relacionadas con el apego a la legalidad (20.2 %) y al conocimiento explícito del documento por parte de las autoridades responsables (28.3 %).
 - En la segunda Recomendación (sobre discriminación por motivos de salud), las principales acciones reportadas están relacionadas con campañas de difusión y sensibilización sobre la problemática en cuestión (niñas, niños y adolescentes portadores de VIH/SIDA) (23.5 %) así como con convenios (especialmente entre la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública) y la realización de foros de consulta, reuniones académicas y elaboración de informes basados en investigación científica (22.1 %).
 - Para la tercera Recomendación General, relacionada con la problemática de violencia sexual en los centros educativos, las acciones que más se han reportado son aquellas vinculadas con campañas de difusión (33.1 %) y con procedimientos administrativos específicos, especialmente, aquellos que suponen la elaboración, emisión y difusión de procedimientos, lineamientos y protocolos para la atención del fenómeno en cada una de las escuelas del país (27.6 %).

- El cuarto Instrumento, sobre la problemática de las pandillas transnacionales conocidas como “Maras”, las autoridades responsables reportan, en primer lugar, la implementación de políticas públicas específicas relacionadas con la población objetivo (35.5 %) y, en segundo lugar, la celebración de convenios (sobre todo, internacionales, especialmente con los países de la frontera sur mexicana) y foros o reuniones con especialistas en el tema (29 %).
 - El quinto Instrumento acerca del grupo juvenil conocido como “Emo”, ha tenido impacto, sobre la generación de políticas públicas asociadas a las y los jóvenes del país (59.6 %) y en la realización de campañas de difusión y sensibilización sobre la problemática, especialmente sobre la importancia del derecho a la igualdad y a la no discriminación (14 %).
 - En el caso del Informe Especial sobre las condiciones de salud e higiene en las minas de carbón, las autoridades han reportado acciones vinculadas a campañas de difusión y sensibilización en el tema, especialmente entre las empresas de extracción y los empleadores de la región de Coahuila (47.5 %) y, en segundo lugar, políticas públicas relacionadas con la diversificación productiva y la inversión económica en dicha región (37.5 %).
 - El Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional ha tenido una gran incidencia tanto en la capacitación de personas servidoras públicas (46.2 %) como en la celebración de convenios entre diversas instituciones relacionadas con la materia (especialmente entre el Sistema Nacional DIF, el Instituto de Migración y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (20.7 %).
 - En el octavo Instrumento relacionado con la vulnerabilidad de jóvenes en conflicto con la ley, las autoridades han reportado acciones vinculadas, por un lado, con procedimientos administrativos para la emisión y difusión de protocolos y lineamientos de actuación en los centros penitenciarios (48.9 %), y con programas de política pública para atender la situación de vulnerabilidad de esta población juvenil (25 %).
 - En el Informe Especial sobre desaparición forzada, la mayoría de las acciones reportadas tienen que ver con la celebración de convenios entre instituciones federales y estatales (50 %), la generación de determinadas políticas públicas (12.5 %), la modificación al marco normativo general (12.5 %) y la emisión y difusión de protocolos de atención a las víctimas (12.5 %).
5. La gran mayoría de las acciones reportadas por las autoridades para el total de los Instrumentos de Posicionamiento es de política pública (23.5 %), en segundo lugar, campañas de difusión y sensibilización sobre las diversas problemáticas (17.1 %) y, en tercer término, la capacitación de personas servidoras públicas en materia de derechos humanos y niñas, niños y adolescentes (16.8 %).
6. De las respuestas que proporcionaron las autoridades se evidencian los siguientes resultados relevantes:

7. Guanajuato ha sido la entidad federativa que ha respondido favorablemente en los seis Instrumentos de Posicionamiento que contemplaban puntos recomendatorios para las entidades federativas del país. Además de esa entidad, Estados como Chiapas, Durango, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo o Sonora, presentan un nivel de cumplimiento aceptable.
8. Por su parte, Estados como Nayarit, Veracruz, Sinaloa, Coahuila, Baja California, o Colima, exponen un nivel de cumplimiento bajo en la medida en que han respondido favorablemente sólo en una ocasión.
9. De las 192 solicitudes de información a autoridades de las entidades federativas, se han recibido 76 respuestas favorables (40 %), 31 cooperativas, aunque insuficientes (16 %), 30 han rechazado la solicitud de información (16 %) y en 55 casos no se obtuvo ningún tipo de respuesta (29 %).
10. Las recomendaciones incluidas en los Instrumentos de Posicionamiento considerados en la presente investigación suman 133, las cuales se dirigieron a más de 20 tipos de autoridades federales y estatales.
11. Del total de autoridades mencionadas en los IP, sobresalen las siguientes por ser las más requeridas en términos de recomendaciones: Gobernadores de las entidades federativas; Secretaría de Seguridad Pública y Secretarías Estatales de Seguridad Pública; Secretaría de Gobernación y Secretarías de Gobierno; Secretaría de Educación Pública y Secretarías Estatales de Educación Pública; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Instituto Nacional de Migración, Cámara de Senadores, Secretaría de Economía; Secretaría de Seguridad Pública (y CISEN); Secretaría de Desarrollo Social; PGR; Gobierno de Coahuila; SIPINNA; DIF, y Cámara de Diputados.
12. Del total de puntos recomendatorios emitidos, 56 % fueron operativos, 38 % programáticos y menos de 1 % normativos.
13. De las 133 recomendaciones que contienen los IP emitidos durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes, las autoridades han dado algún tipo de cumplimiento a 53 % de ellas (con una media de 71 respuestas). Ello supone un nivel de cumplimiento medio, en términos generales.
14. Las Recomendaciones Generales tienen un nivel mayor de cumplimiento que los Informes Especiales.
15. Los instrumentos que datan de más tiempo de publicación presentan un nivel de cumplimiento también más alto.
16. Aquellos Instrumentos que contienen un número menor de puntos recomendatorios, exponen más probabilidades de ser cumplidos.
17. La mayoría de las respuestas emitidas por la autoridad se pueden considerar como “poco satisfactorias”, sobre todo, por el escaso número de medidas adoptadas, lo indirectas que son dichas acciones y por representar formalidades que poco contribuirían a mejorar las problemáticas planteadas en los Instrumentos de Posicionamiento.
18. Las respuestas evaluadas como “algo satisfactorias” se refieren a aquellas que, si bien fueron dirigidas a la población objetivo correcta, por las autoridades correspondientes e intentando responder de manera efectiva al cuestionamiento que aparece en la recomendación, no han considerado aspectos fundamentales ni del enfoque de derechos ni de aspectos clave en el marco de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

19. En cinco Instrumentos se logró superar el 50 % de recomendaciones atendidas.
20. En cuatro casos, sólo se ha conseguido responder a la mitad o menos de los puntos recomendatorios. Sin embargo, en el caso específico de algunos IP, ese balance negativo pudiera estar relacionado con la factibilidad y especificidad de las recomendaciones emitidas (en la medida en que ciertos puntos recomendatorios suelen ser demasiado generales o, incluso, extremadamente difíciles de ejercer o cumplimentar) y, a veces, poco claras respecto de las autoridades responsables.
21. No deja de ser sumamente alarmante que las problemáticas asociadas con los niveles más bajos de cumplimiento sean las situaciones de las niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad, el trabajo infantil en las minas y las desapariciones forzadas.
22. Las autoridades que más y mejor han respondido a cada una de las recomendaciones emitidas son la Secretaría de Educación Pública, el Poder Legislativo Federal, la Secretaría de Desarrollo Social, el Sistema Nacional DIF, la Secretaría de Gobernación, el CONAPRED (aunque ésta no es una autoridad directamente involucrada en los diversos IP), la Secretaría de Salud, el INJUVE (que tampoco es una autoridad directamente aludida en las recomendaciones), el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
23. Las autoridades que menos acciones reportaron durante este periodo de estudio son el CISEN, la PGR, la Secretaría de Economía, el Poder Ejecutivo (o Presidencia de la República), la Secretaría de Seguridad Pública y, en general, los gobernadores de las entidades federativas.
24. Más allá de estos resultados cuantitativos, un hallazgo general de esta evaluación de resultados es el alto grado de desconocimiento de los Instrumentos de Posicionamiento que muestran las diversas instituciones y dependencias públicas, tanto de la Administración Pública Federal como de las entidades federativas. En muchos casos, las autoridades responsables ignoran los temas sobre los que se les pregunta, reconocen no haber tenido noción de los Instrumentos y especifican que “nunca se les hicieron llegar o no les fueron enviados” y, por tanto, están “enterándose” de su existencia a partir de la solicitud de información.
25. Estos resultados sintéticos dan cuenta de, al menos, cuatro cuestiones:
 - La gran variedad y heterogeneidad de las respuestas emitidas por la autoridad, donde sobresalen las políticas públicas, la capacitación a personas servidoras públicas, las campañas de difusión y sensibilización, así como la generación de protocolos y lineamientos de actuación ante las diferentes problemáticas.
 - Una correspondencia alta y sinérgica entre el tipo de problemática y el tipo de acción emprendida (para tratar a niñas, niños y adolescentes migrantes se refuerza el tema de la capacitación; para tratar la vulnerabilidad de los jóvenes se responde a través de las mejoras en la política pública; para la problemática de violencia sexual se acciona mediante campañas de difusión y protocolos de actuación, etcétera).
 - La importancia del tiempo y el tipo de problemática para llevar a cabo los puntos recomendatorios; en general, los Instrumentos de Posicionamiento más “antiguos” son los que presentan mayor cantidad de respuestas por parte de la autoridad. Sin embargo, ello está mediado por la intensidad y complejidad de cada uno de los asuntos que se

tratan en los documentos. La problemática de las desapariciones forzadas, por ejemplo, no sólo es la más nueva sino también la más difícil de atender en el contexto actual del país. Por su parte, cuestiones relacionadas con la discriminación en el ámbito educativo, no sólo llevan más tiempo de posicionamiento en la agenda pública, sino que también exigen acciones mucho más puntuales y factibles de llevarse a cabo a través de medidas relativamente rápidas y concretas en cada una de las escuelas.

- La influencia y presión de las organizaciones de la sociedad civil ha sido fundamental para explicar la diversidad de respuestas encontradas por los IP. En aquellos casos donde la sociedad civil organizada ha efectuado peticiones, diagnósticos propios y, en general, ha impulsado la realización de puntos recomendatorios, las respuestas de las autoridades responsables han sido mucho más efectivas y eficientes.

IX. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO: CIFRAS, MEDIOS Y ESPECIALISTAS

1. En el análisis de los medios de comunicación que abordan la temática de niñas, niños, adolescentes y derechos humanos se encontraron 512 noticias, en *Excélsior*, *Milenio*, *El Universal*, *La Jornada*, *Reforma* y *El Sol de México*.
2. El hecho de haberse encontrado noticias que relacionaran los términos niñas, niños y adolescentes con derechos humanos, constituye un avance con la incorporación en el lenguaje mediático de palabras que reflejan a las personas menores de 18 años como titulares de derechos.
3. En términos temporales, las notas periodísticas sobre niñas, niños y adolescentes relacionadas con derechos humanos aumentaron su publicación a partir de 2014, con 53 % de las noticias concentradas entre 2016 y 2017.
4. Los temas con mayor cobertura fueron: niñas, niños y adolescente en conflicto con la ley penal con 11 % de las noticias analizadas (vinculado con el Informe Especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia); violencia sexual de niñas, niños y adolescente con 10 % (asociado a la Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos); niñas, niños y adolescentes migrantes con 9 % (en relación con el Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional); normatividad sobre este grupo poblacional con 9 %; y explotación infantil con 7 % (vinculado con el Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila).
5. Los cinco subtemas que tuvieron menos cobertura fueron adopción de niñas, niños y adolescentes (1 %); protección de imagen y resguardo de identidad (2 %); inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad (2 %); derecho a la salud (2 %); y tráfico de niñas, niños y adolescentes (2 %).
6. En cuanto a la situación actual de las problemáticas experimentadas por niñas, niños y adolescentes que están vinculadas en cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento, las diversas temáticas se han ido transformando a lo largo de los últimos años; algunas de estas ya no tienen la misma vigencia y visibilidad que cuando se publicó el Informe Especial

o la Recomendación General (como el caso del grupo juvenil “Emo” o la presencia de las pandillas delictivas conocidas como Maras), por el contrario, otras continúan siendo problemáticas vigentes y muy visibles (como el caso de las niñas, niños centroamericanos migrantes no acompañados, la desaparición forzada de personas, la discriminación por orientación sexual y por vivir con VIH y la violencia sexual ejercida hacia personas menores de edad). También se encuentran aquellas situaciones en donde sí ha disminuido exponencialmente el problema que vulnera algunos de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (el caso más representativo es el de la religión Testigos de Jehová).

7. Respecto de la Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos, se observa una disminución de la práctica de sanción y castigo en las escuelas a niñas y niños Testigos de Jehová, la cual, pasó de contabilizar 3,768 casos en 1993 a 78 casos en 2005, resultando una disminución de 98 %. Al respecto, los especialistas señalan que: *“muchos testimonios de personas en el ámbito rural como en el urbano dicen: a nosotros nos discriminaban y muchos de ellos no pudieron seguir en la escuela porque sencillamente se volvía intolerable asistir con sus compañeros... yo diría que eso hoy en día ya no es una realidad, quedó en el pasado. Y si alguien, a un niño lo despiden, inmediatamente lo ven con la autoridad competente y entonces sí, la SEP ha dicho yo me apego a la ley”*.
8. Respecto de la Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA se observa un cambio pequeño, en la medida en que este grupo poblacional pasó de ser el octavo grupo más discriminado en 2013 al séptimo en 2017. Asimismo, en lo que se refiere a la intensidad de la discriminación, si bien se identifica en estos años una disminución entre quienes creen que ese grupo de personas es muy discriminado, dicha percepción sigue siendo muy alta por parte de la población. Al respecto, los especialistas señalan que: *“cuando las personas que viven con el VIH o en riesgo de contraerlo sufren discriminación en un entorno educativo, deciden ocultarse. Esto repercute gravemente en nuestra capacidad para hacer llegar a la población servicios de diagnóstico, tratamiento y prevención del VIH”*.
9. Respecto de la Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos, se observa que, en el delito de abuso sexual infantil, figuran 6,970 niñas, niños y adolescentes víctimas, de las cuales 4,819 son mujeres, 848 hombres y de 1,283 no se tiene el dato. Los expedientes de víctimas de las averiguaciones previas muestran que 1.8 % de los delitos sexuales ocurrieron en un centro escolar. Asimismo, del total de eventos de violencia sexual, reportados por los servicios de salud estatales entre 2010 y 2015, 3.8 % ocurrieron en las escuelas. Ello es indicativo de que los centros educativos se han transformado en un lugar de riesgo para un grupo importante de niñas, niños y adolescentes. Al respecto, los especialistas señalan que: *“del año 2000 a la fecha, nuestro país acumula al menos dos mil 28 casos de ataques sexuales contra [personas] menores de edad en escuelas; una tercera parte nunca fue investigado, pese a ser denunciados; en el resto de los casos la sanción contra los agresores consistió en simples llamadas de atención, suspensiones temporales o la reubicación del atacante en otro plantel”*.

10. Respecto del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras, la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Estado de Chiapas reportó que, a lo largo de estos últimos tres años, han ido ascendiendo el número de miembros de las “Maras” detenidos por cometer una serie de delitos. Durante el año 2015, fueron detenidos 17 presuntos miembros de este grupo; en 2016 descendieron las detenciones a 13, pero en 2017 ascendieron exponencialmente a 148. Al respecto, los especialistas señalan que: *“hoy en día, si se retomara un informe como tal, se tendría que transversalizar mucho más. Transversalizar todas estas políticas e instituciones, incluso, se tendría que incorporar a la Secretaría del Trabajo, Secretaría de Salud vía institutos de juventud. Es decir, si hoy día quisiéramos retomar ese informe o presentar un informe sobre el tema de las pandillas o factores asociados a las pandillas tendría que ser más transversal”*.
11. Respecto del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo, se observa que continúa habiendo un problema de intolerancia hacia la individualidad entre este sector de la población, donde el aspecto de la orientación sexual deviene un factor de intolerancia entre la población joven. Al respecto, los especialistas señalan que: *“las convocatorias para organizar actos de violencia e intolerancia contra jóvenes emos son originadas por ‘la gente normal’, de los grupos conservadores que quieren enfrentar a las tribus urbanas porque ‘no se atreven a decir de frente sus señalamientos’*”.
12. Respecto del Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila, se puede señalar la existencia de alrededor de 760 inspecciones llevadas a cabo entre 2012 y 2017 en esa zona carbonífera. Además, a partir de 2013 se presenta una importante disminución de muertes por siniestros mineros que, si bien está lejos de solucionar el problema de seguridad en los mismos, sí marca una diferencia respecto de la situación predominante entre 2006 y 2012. Sobre ese punto los especialistas señalan que: *“lo que es claro, por una parte, y es lo que estamos colocando en la más reciente queja, hay una negligencia que termina siendo una tolerancia institucional al sub-registro en el seguro social. Trabajadores que no son registrados hasta que se accidentan y hay que darlos de alta para que los atiendan en la clínica. Es una de las prácticas. Pero el sub-registro salarial; es decir, lo registró con el mínimo, cuando claramente están ganando dos o tres veces más. Entonces esa práctica está siendo tolerada por la negligencia institucional, y está impactando en las indemnizaciones, pensiones”*.
13. Respecto del Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional, se encuentra que las personas menores de edad quienes fueron presentados ante la autoridad migratoria a lo largo de 2017 fueron 18,300, de los cuales 6,502 eran mujeres y 11,798 hombres. En relación con lo reportado para 2016, la cifra de esta población presentada ante la autoridad migratoria tuvo una reducción importante. Del total de personas extranjeras que se presenta ante la autoridad durante el año 2017, 19.2 % son niñas, niños y adolescentes. Al respecto, los especialistas señalan que: *“los niños no acompañados han ingresado al país de forma irregular, y sus principales riesgos son la invisibilidad, racismo, trata, exclusión y, por supuesto, perder la vida. Son tres*

veces vulnerables: porque son niños, inmigrantes e irregulares, y aunque hay un marco jurídico internacional de protección, no se ejerce ni aplica”.

14. Respecto del Informe Especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia, para mayo de 2016 se registraron 12,247 personas en el Sistema de Justicia para Adolescentes, de las cuales 11 % fueron procesadas por delitos de fuero federal y 89 % por delitos de fuero común. De estos jóvenes, 93 % son hombres y 7 % mujeres. Al respecto, los especialistas señalan que: *“a nivel normativo entiendo que México es un país avanzado en Latinoamérica. En general, suscribe e integra rápidamente a su normativa nacional los tratados, acuerdos, reglas... internacionales. Otra cosa sucede con la aplicación. Si bien la administración de justicia está realizando cambios (sistema acusatorio, procesos orales...) la situación es paupérrima en la cárcel donde prima el castigo sin tratamiento socioeducativo, en las instituciones de ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad (institución olvidada y desvalorada), y en el relacionamiento con la policía (detenciones arbitrarias, malos tratos en la detención y el traslado a la sede judicial...)”.*
15. Respecto del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México, en diciembre de 2016 se cuenta con una base de datos de 32,236 casos de personas desaparecidas, de las cuales aún falta determinar la cantidad que ya han sido localizadas. Las cifras demuestran que gran cantidad de población infantil y joven es blanco de ese fenómeno. Así, según información presentada en prensa, entre los años 2013 y julio de 2017 alrededor del 25 % de las personas no localizadas tendrían menos de 17 años. Al respecto, los familiares de víctimas señalan que: *“también es primordial la no repetición, sabemos todo lo que se sufre y nuestra esperanza es que esto poco a poco vaya disminuyendo, que realmente la Comisión de Atención a Víctimas sirva, y que se puedan localizar a las personas prontamente, y que no tengas que pasar por estos procesos donde debes esperar años para encontrar al familiar y muerto, como nadie, ninguno de nosotros lo queremos encontrar así, queremos encontrarlos vivos, entonces, nuestra esperanza está puesta en esas dos cosas, la no repetición y lo de la identificación”.*

X. PROPUESTAS DE MEJORA

1. Mejorar la estructura de las Recomendaciones Generales, incorporando nuevos sub apartados, para que el contenido sea expuesto con claridad y facilite la comprensión, fortaleciendo a su vez los hallazgos y recomendaciones emitidas.
2. Incluir un apartado mínimo de diagnóstico del problema referido, que permita dimensionar la expresión cuantitativa y cualitativa de éste, con objeto de enriquecer los elementos centrales a los que debe darse prioridad para las recomendaciones a las autoridades y permita, a su vez, una posterior evaluación.
3. Incluir un apartado mínimo de conceptualización teórica sobre el problema referido, que permita entregar elementos de análisis para complementar los apartados de antecedentes y fundamentación jurídica, en tanto aporten un mayor acercamiento a las bases causales del problema y de una posición analítica a la CNDH, que sirvan de sustento a las conclusiones y recomendaciones finales, más allá de lo normativo.

4. Establecer una homologación de la estructura interna de los Informes Especiales, con objeto de facilitar el ordenamiento, tratamiento y comparación de sus contenidos, que permita generar contrastes de manera estandarizada en términos de avances.
5. Establecer que los Informes Especiales puedan incluir recomendaciones concretas que sean dirigidas a las autoridades, y que tengan un tratamiento similar a las Recomendaciones Generales o, en su defecto, propender a que, de las conclusiones y propuestas de esos documentos, se pueda elaborar una Recomendación General.
6. Fortalecer el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes de los Instrumentos de Posicionamiento, en donde se considere la restitución integral de derechos y el interés superior.
7. Robustecer el enfoque de género en los Instrumentos de Posicionamiento.
8. En los Instrumentos de Posicionamiento, es fundamental identificar, jerarquizar y dar prioridad a distintos niveles de abordaje del problema, para la elaboración de recomendaciones ajustadas a las posibilidades de ejecución en términos de corto, mediano y largo plazo, así como de las condiciones institucionales y político-administrativas para llevarlas a cabo.
9. Independientemente de la jerarquización y prioridad de ejes temáticos de corto, mediano y largo plazo, privilegiar siempre la elaboración de recomendaciones precisas y abordables que, en lo posible, sean susceptibles de ser medidas con facilidad en términos de seguimiento.
10. Tener claridad sobre las instituciones concretas que pueden llegar a atender la problemática que se aborda en un Instrumento de Posicionamiento.
11. Para los Instrumentos de Posicionamiento que abordan problemáticas de derechos humanos con extensión o alcance nacional, privilegiar la generación de recomendaciones atendiendo, en la medida de lo posible, las particularidades regionales específicas, tanto en su dimensión cultural, social y económica, y si amerita, emitir recomendaciones diferenciadas por Estado o unidad territorial definida previamente.
12. Junto con salvaguardar la precisión y claridad de las recomendaciones emitidas, ofrecer, dentro de lo posible, rutas procedimentales para llevar a cabo las acciones y/o cambios necesarios en el cumplimiento a éstas.
13. Incorporar dentro de las recomendaciones el vínculo con organizaciones relevantes de la sociedad civil y de las personas titulares de derechos, toda vez que, en muchos casos, éstas poseen gran conocimiento y experiencia en la materia.
14. Continuar en la dirección de supeditar la cantidad y el contenido de las recomendaciones en función de la extensión y/o intensidad del problema abordado y de la gravedad a las violaciones de derechos humanos. No obstante, se recomienda acotar lo más posible la cantidad de recomendaciones, siempre y cuando no se pierdan las necesidades integrales de abordaje del problema.
15. Distribuir, de manera sistemática, mediante una ruta específica de difusión, los IP a las autoridades que aparezcan como responsables de las recomendaciones incluidas, así como a los diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil que puedan aportar al tratamiento del problema analizado en cada documento.
16. Establecer prácticas comunicativas continuas entre la CNDH y la entidad encargada de atender la recomendación.

17. Generar una propuesta de difusión masiva del IP, propiciando su publicación en medios de comunicación, nacionales y locales, así como en los sitios web de las entidades gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil involucradas.
18. Propiciar la coordinación con el área de la Administración Pública Federal encargada de atender los problemas de derechos humanos (como los expuestos en cada uno de instrumentos referidos en este estudio), así como aquella instancia que se dedique a coordinar el tema en cuestión, por ejemplo, en caso de niñas, niños y adolescentes sería la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA.
19. Elaborar recomendaciones precisas, que establezcan las prioridades y las medidas a realizar según temporalidad (corto, mediano y largo plazo).
20. Trabajar en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y con las personas titulares.
21. Elaborar bases de datos en las que puedan clasificarse las recomendaciones de cada IP, agrupándolas por materia de la recomendación, autoridad a la que se dirigen, objetivo de la medida, entre otras. Ello permitirá tener registros sistematizados que facilitarán los recuentos y análisis de las recomendaciones emitidas, así como reportar los avances específicos.
22. Dotar de la información necesaria al área de seguimiento de las recomendaciones, o la que se decida, de la CNDH, para posibilitar la sistematización y medición del nivel de cumplimiento de cada IP.
23. Agrupar los IP por ejes temáticos, para poder tener una forma de análisis integral, entre los diferentes documentos que abordan aspectos o problemas similares.
24. Realizar evaluaciones —pudiera ser anuales— del cumplimiento de cada recomendación, a través de solicitudes de información a las entidades enunciadas como responsables de realización de las medidas, las cuales se deberán ir reportando en la base de datos.
25. Dotar de los recursos necesarios al Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia de la CNDH para que pueda generar estudios y diagnósticos que permitan conocer las necesidades y los problemas que aquejan a la población de niñas, niños y adolescentes en materia de derechos humanos, para intentar actuar de manera más preventiva.
26. Fomentar la participación del equipo encargado de trabajar los temas de niñez y adolescencia en todos los IP que emita la CNDH en la materia para que dichos documentos incorporen la perspectiva del enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes, de género y el principio del interés superior.
27. Propiciar la revisión, acompañamiento y asesoría a las acciones en materia de protección a la infancia desarrolladas el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, fomentando la coordinación y trabajo de promoción de derechos de manera conjunta.
28. Promover que todas las instituciones que definen políticas públicas, transversalicen el enfoque de derechos de la infancia y la adolescencia, independientemente del tema que aborde cada una (economía, hacienda, salud, educación, etcétera), además de promover el trabajo coordinado para aportar, de manera conjunta, al tratamiento y abordaje de los problemas de violación de derechos humanos que, se ha reconocido, afectan a esa población.



C. SÍNTESIS DE RESULTADOS: SEMÁFORO DE CUMPLIMIENTO

1) Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos

Este IP dirigió cuatro puntos recomendatorios a una institución de nivel federal (Secretaría de Educación Pública) y a dos instituciones de nivel estatal en todas las entidades federativas (Secretarías Estatales de Educación Pública y Gobernadores). A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 1. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación
en las escuelas por motivos religiosos

Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. Cumplimiento o aceptación: las autoridades responsables cumplieron los cuatro puntos recomendatorios emitidos en el IP.
2. Grado: según la información obtenida se puede concluir que las autoridades cumplieron con el 100 % de las recomendaciones emitidas, por lo que se considera que su nivel de cumplimiento, en términos cuantitativos, es alto.
3. Alcances: las autoridades han cumplido de modo satisfactorio con cada uno de los puntos recomendatorios, ya que han posicionado en la agenda pública el tema de la convivencia escolar, el respeto a la diversidad (incluyendo la religiosa), la tolerancia y la integración. Para ello, además de generar circulares que establecen en la estructura educativa el modo de operar que debe asumirse ante la presencia de alumnas y alumnos Testigos de Jehová que no participen de las ceremonias cívicas, también se han desarrollado políticas públicas que transversalizan los aspectos de convivencia, respecto de la diversidad, inclusión y no discriminación, ya sea en la reforma educativa, el currículo de la educación básica así como en programas particulares (como el Programa Nacional de Convivencia Escolar), que se implementan en todo el sistema educativo, con materiales específicos que abordan esas temáticas, desde un enfoque de protección y garantía de derechos de niñas, niños y

adolescentes. Mediante cada una de dichas acciones se esperarí promover la no discriminación por motivos religiosos en los diversos centros educativos del país.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información realizadas, el resultado general del semáforo de cumplimiento del Instrumento fue el siguiente:

Tabla 2. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación
en las escuelas por motivos religiosos

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	100 %	0 %	0 %	0 %
Estatad	63 %	19 %	6 %	13 %
Promedio general	81.5 %	9.5 %	3 %	6.5 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

Como puede apreciarse en el segundo semáforo, el Gobierno Federal ha proporcionado un mayor porcentaje de respuestas satisfactorias que los respectivos Gobiernos Estatales, aunque cabe señalar que estos últimos han tenido un buen nivel de respuesta respecto de este IP. La Secretaría de Educación Pública no sólo respondió todo lo consultado vía plataforma de transparencia, sino también a través de los correos enviados a sus áreas. Asimismo, otras instancias federales, como CONAPRED, describieron ampliamente lo realizado para abordar estas temáticas. De allí que el nivel de respuesta en el ámbito federal sea de 100 %. En el ámbito estatal, en cambio, 20 entidades federativas han dado respuestas satisfactorias; seis entidades han proporcionado respuestas incompletas, ya que si bien responden algunos temas, la respuesta ampliada no fue posible descargarse de las plataformas de internet; dos han rechazado la solicitud de información por concluir que el tema no es de su incumbencia aunque señalan a quien consultar (Morelos y Querétaro), y cuatro no han dado respuesta alguna, tres de ellas porque no pudo enviárseles la solicitud dado que había problemas con sus páginas de transparencia al momento de realizar los pedidos: Baja California, Estado de México y Nayarit.³ Finalmente, en un sólo caso no se emitió respuesta a la solicitud realizada (Aguascalientes). Llama la atención el caso de Guerrero, que respondió explícitamente no haber realizado acción alguna en la materia. También es interesante el caso de Michoacán, donde se han admitido la recepción de 10 quejas desde 2002 hasta la fecha, relacionadas con discriminación en escuelas por motivos religiosos.

³ En estos casos se intentó contactar a las autoridades vía correo electrónico y de manera telefónica, y tampoco se ha obtenido respuesta alguna.

Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
					

2) Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA

Este IP dirigió cuatro puntos recomendatorios a una institución de nivel federal (Secretaría de Educación Pública) y a dos instituciones de nivel estatal en todas las entidades federativas (Secretarías de Educación estatales y Gobernadores). A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 3. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas
a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA

Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación:* las autoridades cumplieron con dos de los cuatro puntos recomendatorios.
2. *Grado:* dado que la autoridad cumplió con el 50 % de las recomendaciones, se puede considerar que su nivel de cumplimiento es medio.
3. *Alcances:* las autoridades presentan un cumplimiento algo satisfactorio con este Instrumento de Posicionamiento en la medida que, si bien se han realizado algunas acciones para resolver la problemática señalada, aquellas otras que resultarían más fáciles de llevarse a cabo aún no han sido implementadas, o no ha sido posible encontrar evidencia que demuestre su realización.

A partir del análisis de las respuestas a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del Instrumento fue el siguiente:

Tabla 4. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación
en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	50 %	50 %	0 %	0 %
Estatad	56 %	3 %	6 %	34 %
Promedio general	53 %	26.5 %	3 %	17 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

Tanto el Gobierno Federal como el Estatal han otorgado una gran cantidad de respuestas satisfactorias. En el ámbito estatal, 18 entidades federativas han dado respuestas satisfactorias; una sola entidad generó una respuesta cooperativa, pero incompleta (Querétaro), otra ha rechazado la petición de información (Chiapas) y 11 no han enviado ningún tipo de información. Llama la atención los casos de Quintana Roo y Tabasco, que han respondido formalmente “no haber tomado ninguna medida” respecto de cada uno de los puntos recomendatorios.

Como puede apreciarse, el nivel de respuestas formales recibidas en este caso difiere mucho por el alcanzado en el IP anterior, documento bastante similar tanto en la estructura (Recomendaciones Generales), temática (discriminación a niñas, niños y adolescentes en centros educativos), autoridades responsables (Secretaría de Educación Pública) y número de puntos recomendatorios (cuatro). Ello podría deberse a que, en este caso, no se identificó ninguna organización de la sociedad civil que, de una u otra manera, coadyuve a difundir la problemática y el propio Instrumento de Posicionamiento entre la comunidad educativa. En el caso del IP anterior, la Congregación Testigos de Jehová ha tenido un rol fundamental como grupo de presión para lograr el cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, situación que no pareció advertirse en el caso de esta problemática.

Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
					

3) Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos.

Este IP dirigió 14 puntos recomendatorios, de los cuales cinco fueron a la Secretaría de Educación Pública del ámbito federal y nueve a los Gobiernos de las entidades federativas.⁴ A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 5. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención
y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos

Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación*: las autoridades cumplieron con siete de los nueve puntos recomendatorios.
2. *Grado*: las autoridades cumplieron con el 78 % de los puntos recomendatorios del IP, razón por la cual se puede establecer que su grado de cumplimiento es alto.
3. *Alcances*: las autoridades han cumplido de modo satisfactorio los puntos recomendatorios incluidos en el IP, en la medida en que han posicionado el tema en la agenda pública, se han llevado a cabo diversas políticas públicas, programas, iniciativas de ley y procesos administrativos para avanzar en la solución de la violencia sexual en contra de niñas, niños y adolescentes en centros educativos.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

⁴ En el caso de estos últimos puntos recomendatorios, para la presente investigación se consideraron cinco puntos específicos, dada la repetición de los mismos.



Tabla 6. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción
de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos

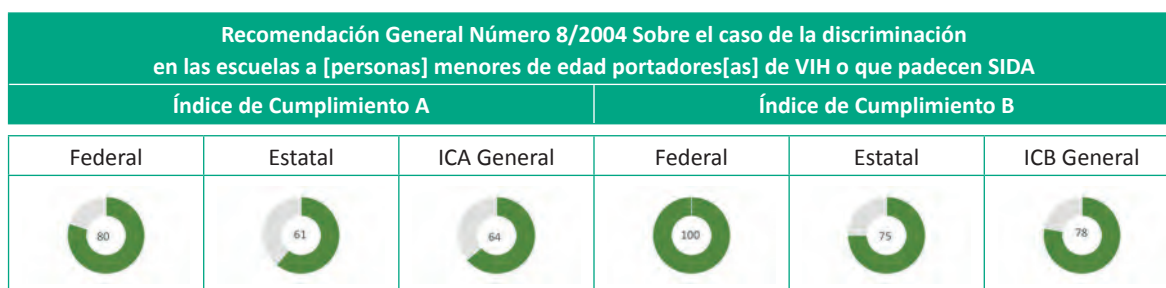
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	60 %	0 %	0 %	40 %
Estatad	31 %	25 %	16 %	28 %
Promedio general	45.5 %	12.5 %	8 %	34 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

En este caso, las respuestas de las autoridades federales han sido más satisfactorias que en el caso de las emitidas por las entidades federativas. Sólo diez Estados han respondido la solicitud de información, ocho de ellos otorgaron información completa, cinco rechazaron las solicitudes y nueve no han dado respuesta alguna. Llama la atención el caso de Yucatán que, explícitamente, ha respondido no haber realizado acción alguna respecto de los nueve puntos recomendatorios, lo cual no necesariamente

coincide con otras búsquedas de información donde, al menos, puede encontrarse la publicación del “Protocolo para la prevención, detección y actuación en casos de acoso y maltrato escolar en los planteles de educación básica” de 2016. Dicho Protocolo fue elaborado con base en el documento entregado por la SEP, denominado “Orientaciones para la prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación básica”.

Pese a lo anterior, como se dijo, en muchas entidades federativas las solicitudes de información han sido rechazadas. Uno de los principales problemas que se ha detectado en ese sentido es que, a diferencia de las Recomendaciones Generales anteriores, en este caso los puntos recomendatorios no fueron dirigidos a las Secretarías Estatales de Educación Pública sino exclusivamente a los Gobernadores. Ello representa una debilidad importante del Instrumento de Posicionamiento ya que, con buenas razones, estas autoridades estatales han señalado que dichas solicitudes no son de su incumbencia. En ese sentido, es fundamental que los puntos recomendatorios estén dirigidos a las autoridades competentes y a quienes, por ley, sean las responsables de adoptar las medidas sugeridas en cada uno de los IP.



4) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”

Este IP dirigió ocho recomendaciones a las instituciones federales de Seguridad Pública Nacional, en particular a la Policía Federal y a la Secretaría de Gobernación. A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 7. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre
las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación*: la autoridad cumplió con seis de las ocho recomendaciones.
2. *Grado*: dado que la autoridad cumplió con el 75 % de las recomendaciones, se puede considerar que su nivel de cumplimiento es alto.
3. *Alcances*: las autoridades reportan un grado de cumplimiento algo satisfactorio, ya que si bien las instituciones de la Administración Pública Federal, en un inicio comunican la realización de algunas actividades, lo cierto es que se han generado esfuerzos en materia de coordinación interinstitucional y en términos presupuestales para la implementación de acciones encaminadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia en materia de delitos del fuero común. Mientras tanto, en materia de delitos del fuero federal, en torno a la violencia asociada al crimen organizado del narcotráfico, han mantenido un patrón de comportamiento al alza, con periodos breves que reflejan un decremento. Asimismo, la implementación del “Plan Frontera Sur” ha generado un blindaje relativo de la frontera sur en cuanto a la incursión de las pandillas delictivas transnacionales denominadas “Maras”, con el establecimiento de varios puntos de control a lo largo de la red ferroviaria del sureste y un mayor monitoreo de la frontera a lo largo de los 23 municipios que la conforman. Sin embargo, ello no ha significado la implementación de mecanismos y protocolos de actuación a favor de los derechos de las personas migrantes, las cuales siguen siendo víctimas de la inadecuada actuación de las personas servidoras públicas en las estaciones migratorias y sufriendo abusos por parte de los elementos de las diferentes corporaciones policiales.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

Tabla 8. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	75 %	0 %	0 %	0 %
Estatad	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Promedio general	75 %	0 %	25 %	0 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y enero de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

En este Instrumento de Posicionamiento, las autoridades responsables corresponden exclusivamente al fuero federal, de allí que no se consideraron respuestas a nivel estatal. Como puede verse en la tabla, 75 % de las respuestas fue satisfactoria y 25 % de las solicitudes fue rechazada. La única autoridad que rechazó la solicitud de información ha sido la Secretaría de Gobernación (mediante respuesta de nueve áreas administrativas diferentes). En ese sentido,

la Policía Federal ha respondido de manera satisfactoria. Además, aunque no fue una autoridad directamente implicada en el Instrumento de Posicionamiento, la Secretaría de Relaciones Exteriores también ha enviado información satisfactoria y de calidad a varios de los puntos recomendatorios emitidos en el documento.

Por su parte, las respuestas emitidas por la Policía Federal presentan dos características particularmente interesantes: en primer lugar, señalan que las recomendaciones presentadas en el Instrumento de Posicionamiento no son vinculantes y, por tanto, no conllevan una obligación para ser ejecutadas. En segundo lugar, las respuestas formales presentadas por dicha institución constituyen un buen ejemplo de cómo las autoridades responsables pueden “sortear” el cumplimiento de los puntos recomendatorios y generar respuestas evasivas, confusas, a través de explicaciones arrebujadas, en las que se menciona “todo” sin decir “nada”.

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
	No aplica			No aplica	

5) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Grupo Juvenil conocido como “Emo”

Este IP dirigió cuatro puntos recomendatorios: dos a los Secretarios de Gobernación, de Seguridad Pública, de Educación, de Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Social, al Procurador General de la República, así como a los Gobernadores de las entidades federativas y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Por su parte, la tercera se dirigió exclusivamente a la Secretaría de Educación Pública y la última a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de la República. A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 9. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
sobre el grupo juvenil conocido como Emo

Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación*: las autoridades cumplieron con dos de las cuatro recomendaciones incluidas en el IP.
2. *Grado*: las autoridades cumplieron con el 50 % de las recomendaciones, por lo que se puede decir que su nivel de cumplimiento fue medio.
3. *Alcances*: las autoridades han cumplido de modo satisfactorio los puntos recomendatorios en la medida en que han posicionado el tema en la agenda pública, se han llevado a cabo diversas políticas, programas, iniciativas de ley y procesos administrativos para avanzar en el respeto y la diversidad y el mejoramiento del nivel de vida de las y los jóvenes.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

Tabla 10. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
sobre el grupo juvenil conocido como Emo

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	75 %	25 %	0 %	0 %
Estatad	31 %	19 %	22 %	28 %
Promedio general	53 %	22 %	11 %	14 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

En este caso, las respuestas de las autoridades federales han sido más satisfactorias que las emitidas por las entidades federativas, dado que sólo 10 de ellas han respondido de manera satisfactoria. Por su parte, seis fueron completas, siete han rechazado la solicitud de información y nueve no han dado respuesta alguna. Como en Instrumentos anteriores, es llamativo que el Estado de Yucatán ha respondido explícitamente que no ha atendido ninguno de los puntos recomendatorios.

Es interesante la respuesta proporcionada por el Estado de Hidalgo, donde se señala que les ha resultado llamativo que el Informe Especial no estuviera dirigido a los organismos de derechos humanos de las entidades federativas.

Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
					

6) Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila

Este IP dirigió 24 recomendaciones a la Secretaría de Economía (ocho puntos recomendatorios), a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (12 puntos recomendatorios) y al Gobierno del Estado de Coahuila (cuatro puntos recomendatorios). A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 11. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas. Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila

Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación:* las autoridades han cumplido con 11 de las 24 recomendaciones que contiene el IP.
2. *Grado:* dado que las autoridades cumplieron con el 45 % de las recomendaciones, se puede considerar que su nivel de cumplimiento es medio-bajo.
3. *Alcances:* las autoridades han cumplido de modo poco satisfactorio, en general, aunque se percibe mayor compromiso y responsabilidad por parte de las autoridades locales, al menos enunciativamente.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

Tabla 12. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad. Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	40 %	20 %	15 %	25 %
Estatal	75 %	25 %	0 %	0 %
Promedio general	57.5 %	25 %	7.5 %	12.5 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

En este caso, las respuestas de las autoridades estatales han sido más satisfactorias que las emitidas por el Gobierno Federal, porque exclusivamente se refieren al estado de Coahuila, entidad que envió el 75 % de respuestas favorables. En el caso de las autoridades del nivel federal, tanto la Secretaría de Economía como la Secretaría de Trabajo y Previsión Social han enviado respuestas incompletas, en algunos puntos recomendatorios han rechazado la solicitud de información y en otros ni siquiera han respondido.

Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatal	ICA General	Federal	Estatal	ICB General
					

7) Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional

Este IP dirigió 33 puntos recomendatorios a las siguientes autoridades: Instituto Nacional de Migración (11); Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (tres); Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (cuatro); Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas (nueve); Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (seis). A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 13. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos
en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México,
y con necesidades de protección internacional

Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación*: las autoridades señaladas en el Instrumento de Posicionamiento cumplieron con 18 de las 33 recomendaciones emitidas.



2. *Grado*: dado que las autoridades cumplieron con el 54 % de las recomendaciones, puede considerarse que su nivel de cumplimiento es medio.
3. *Alcances*: las autoridades han cumplido de modo poco satisfactorio; el INM y el órgano máximo de coordinación de las acciones emprendidas a favor de los derechos de niñas, niños y adolescentes, como es el Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, aún no han dado respuestas afirmativas o contundentes respecto de las recomendaciones contenidas en el IP.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

Tabla 14. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	33 %	58 %	0 %	9 %
Estatad	47 %	3 %	22 %	28 %
Promedio general	40 %	30.5 %	11 %	18.5 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

Como se aprecia en la tabla anterior, las respuestas de las autoridades responsables han sido bastante deficiente tanto a nivel federal como estatal. En el caso de las entidades federativas, 15 han emitido respuestas favorables, una incompleta, siete han rechazado la solicitud de información y nueve no han respondido.

Es de destacar, respuestas muy satisfactorias como las presentadas por los estados de Chihuahua, Baja California o Guanajuato. En su responsiva, las autoridades de dicha entidad fueron sumamente detallistas respecto de cada uno de los puntos recomendatorios, fundamentando las acciones realizadas, comprobando con documentación las medidas adoptadas, presentando copias de convenios de colaboración interinstitucionales e, incluso, adjuntando copias de capacitaciones y certificaciones de las personas servidoras públicas que están vinculadas con la problemática del IP. En ese sentido, la información proporcionada por el Sistema Nacional DIF también ha sido completa y replicable (por ejemplo, ha enviado copia de los 31 convenios de colaboración que han efectuado con sus similares en las entidades federativas). En varios de estos casos, no sólo se respondió puntualmente a cada uno de los puntos recomendatorios, sino que se otorgó información adicional (no solicitada) y se establecieron autoevaluaciones de las debilidades y fortalezas actuales de la institución respecto de la problemática del Informe. En términos generales, es uno de los Instrumentos de Posicionamiento que han recibido mejores respuestas por parte de las autoridades responsables.

Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatal	ICA General	Federal	Estatal	ICB General
					

8) Informe Especial. Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia

Este IP dirigió 27 recomendaciones a las instituciones responsables o vinculadas a la problemática y a los ejes propuestos en el IP, principalmente dependencias del Poder Ejecutivo Federal que se encargan de temas sociales, de seguridad, justicia y derechos humanos. A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 15. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia

Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. **Cumplimiento o aceptación:** hasta el momento se cuenta con información para señalar que las autoridades han cumplido, medianamente, con 14 de las 27 recomendaciones emitidas por el IP (considerando que, en su mayoría, eran acciones que se venían desarrollando con antelación a la publicación, desde las diversas dependencias de la Administración Pública Federal).
2. **Grado:** dado que, aparentemente, las autoridades cumplieron con alrededor del 50 % de las propuestas, puede considerarse que su nivel de cumplimiento es medio.
3. **Alcances:** las autoridades han cumplido de modo relativamente satisfactorio, ya que se ha venido dando prioridad el tema de trabajo con población adolescente que ha infringido la ley, posicionándolo en la agenda pública, lo que se ve reflejado en el desarrollo de diversos programas e iniciativas realizadas a nivel nacional e implementadas por la mayoría de las instituciones públicas, como el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia o el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura así como avances en la normatividad, que

se refleja en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. Todos estos progresos van encaminados a incrementar y garantizar los derechos humanos de esta población y asegurar mejoras en su calidad de vida. Sin embargo, estas iniciativas planteadas en términos formales aún cuentan con muchos pendientes en su implementación concreta en los territorios, careciendo de cifras y de evaluaciones que permitan presentar los alcances y los resultados que se están obteniendo con cada una de esas medidas.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

Tabla 16. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	52 %	39 %	9 %	0 %
Estatad	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Promedio general	52 %	39 %	9 %	0 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

Por otro lado, en este Instrumento de Posicionamiento, el nivel de respuesta satisfactoria por parte de la autoridad federal es del 52 % y todas las autoridades involucradas otorgaron algún tipo de respuesta, aunque el 39 % ha sido incompleta y en el 9 % se rechazó formalmente la solicitud de información.

Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
	No aplica			No aplica	

9) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México

Este IP dirigió 102 puntos recomendatorios, de los cuales se han seleccionado 20, bajo consideración de ser los más representativos, prioritarios y urgentes, relacionados específicamente, con niñas, niños y adolescentes. De éstos, uno está dirigido al Congreso de la Unión, 10 al Secretario de Gobernación y a la Cámara de Senadores, y nueve al Secretario de Gobernación y

a los Gobernadores de las entidades federativas. A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 17. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición
de personas y fosas clandestinas en México

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación:* las autoridades han cumplido formalmente con siete de las 20 recomendaciones.
2. *Grado:* las autoridades cumplieron con el 35 % de los puntos recomendatorios, motivo por el cual se puede decir que el grado de cumplimiento es bajo.
3. *Alcances:* las autoridades han cumplido de forma poco satisfactoria en la atención de dichas recomendaciones, no sólo porque la mayoría de las acciones llevadas a la práctica son más formales que sustantivas, sino también, porque los principales logros en la materia se refieren a aspectos preventivos en general, y no relacionados directamente al fenómeno de las desapariciones ni atención a las víctimas. Además, los escasos avances han sido posibles gracias a la presión, la diligencia y la voluntad de las diversas organizaciones de la sociedad civil.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

Tabla 18. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición
de personas y fosas clandestinas en México

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	29 %	0 %	29 %	42 %
Estatad	9 %	28 %	22 %	41 %
Promedio general	19 %	14 %	51 %	41.5 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

En cuanto a las respuestas formales emitidas por las autoridades, el 29 % han sido satisfactorias a nivel federal. En el caso de las entidades federativas, sólo tres respondieron favorablemente (Guanajuato, Quintana Roo y Yucatán), nueve han respondido de manera cooperativa, pero insuficiente, siete han rechazado la solicitud de información y 13 no han emitido respuesta alguna. Como información adicional, en el caso de Guanajuato, las autoridades reportan 284 solicitudes acerca de 315 personas desaparecidas durante 2017.

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatat	ICA General	Federal	Estatat	ICB General
					

Tomo II

Personas migrantes

COORDINACIÓN DEL PROYECTO

Laura Gurza Jaidar
Directora General de Planeación y Análisis

Mauricio Collado Martínez
Director de Diseño de Estrategias y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz
Subdirectora de Diseño de Estrategias

Supervisión del Proyecto

Edgar Corzo Sosa
Quinto Visitador General

Jesús Salvador Quintana Roldán
Director General

Elvia Lucía Flores Ávalos
Directora de Área

Elaboración de la investigación

Elisa Ortega Velázquez
Coordinadora de la Investigación

Elisa Ortega Velázquez
Agustín Morales Mena
Julia Isabel Flores
Investigadores

Patricia Itzel Díaz Soto
Ma. Ángeles Jiménez González
Sara G. Alcay Méndez
Guillermina Lincoln Strange
Asistentes de investigación



1. INTRODUCCIÓN

1.1 LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene como objetivos proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y los instrumentos internacionales en la materia.¹ Este organismo ha transitado por varias etapas, en las cuales se han ido modificando tanto su estatus jurídico como su estructura. Como antecedente, en el año de 1989 la Secretaría de Gobernación conformó la Dirección de Derechos Humanos, la cual tenía a su cargo el cumplimiento de funciones relacionadas con el estudio y formulación de normas jurídicas congruentes con el orden constitucional mexicano. El 6 de junio de 1990 se decretó la creación de la CNDH para darle una mejor atención a las demandas de la sociedad por el respeto a los derechos humanos. En esta primera etapa tuvo el carácter de órgano desconcentrado, a cargo de un Presidente, el cual sería nombrado por el Gobierno Federal (CNDH, 2005).

En una segunda etapa, en 1992, se intentó responder ante el cuestionamiento acerca de ser un órgano para la defensa de los derechos humanos y no formar parte del Gobierno Federal, razón por la cual se adicionó el apartado B al artículo 102 constitucional, el cual menciona en su primer párrafo:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.”

Con esta adición, se elevó a rango constitucional la protección y defensa de los derechos humanos (Contreras, 2003:116), y se facultó a las legislaturas a crear la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de derechos humanos, las cuales tienen, entre otras, atribuciones para conocer las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, y la de formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.² Esto es, la Constitución

¹ Artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992.

² Artículo 102, apartado B, párrafos 1 y 2, de la CPEUM.

facultó a estos organismos a emitir recomendaciones con un peso moral, pero no con posibilidades de cumplimiento obligatorio.³

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 se robusteció y tomó mayor trascendencia el papel de la CNDH ya que en caso de que alguna autoridad rechace una recomendación podrá ser citada, a petición de la Comisión.⁴ En este sentido, el párrafo segundo del apartado B del artículo 102 constitucional señala:

“Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.”

Con esto, se ratificó el peso —principalmente moral— de las recomendaciones, ya que los servidores públicos deben hacer pública su negativa, lo cual representa un acto que puede poner en tela de juicio su legitimidad social. Además, ahora los servidores públicos están obligados a responder sobre las recomendaciones ya no sólo ante la CNDH, sino también ante la Cámara de Senadores. Esto en virtud de la facultad otorgada a la CNDH de solicitar al Senado o a la Comisión permanente que llamen a aquellos servidores públicos que ignoren sus recomendaciones, con el fin de que expliquen ante el órgano legislativo las causas de su negativa. Esto, sin duda, sigue constituyendo una sanción de tipo moral, pero en cierta forma fortalece el proceso para dar seguimiento a las recomendaciones.

En relación con lo anterior, es importante recalcar que el concepto “derechos humanos” tiene dos dimensiones: una axiológica y una jurídica. La noción axiológica de los derechos humanos los señala como valores, parámetros o ideales que sirven para denotar ejemplos de justicia y legitimidad en la sociedad, mientras que la noción jurídica los identifica como normas que contienen los derechos subjetivos fundamentales y que se encuentran reconocidos en declaraciones internacionales o en normatividad interna (Álvarez, 2003). Cuando una persona acusa que han sido violentados sus derechos humanos por alguna autoridad, además de

³ Ante el argumento de que se debería optar por darle facultades a la CNDH para poder expedir sanciones que tengan consecuencias jurídicas, Natarén (2005) ha señalado que no se debe olvidar que la CNDH no es un tribunal que pueda imponer coactivamente sus propuestas y que únicamente la aceptación formal de las autoridades a las que se dirigen dichas recomendaciones es lo que las convierte en obligatorias.

⁴ Es de resaltar, además, que con la reforma constitucional de 2011 los derechos humanos son reconocidos y no otorgados (art. 1); en caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo, en tanto que por causas de carácter humanitario se puede solicitar la condición de refugiado (art. 11); y se regula la facultad del Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional a las personas extranjeras: derecho de audiencia y debido proceso (art. 33).

significar que la autoridad en cuestión trasgredió el orden jurídico, implica que faltó a la ética y los valores de la humanidad, de ahí que la fuerza del concepto va más allá de lo jurídico.

En este sentido, se puede afirmar que el uso de recomendaciones, como medios de protección de los derechos humanos, deriva su eficacia de la dimensión axiológica de estos derechos, al no contar las Comisiones con un medio coactivo que obligue a las autoridades a acatar sus sugerencias. Su peso moral y su impacto ante la opinión pública constituyen la principal fuente de poder en las recomendaciones. No obstante, existen factores adicionales que condicionan la eficacia de las recomendaciones como mecanismo de protección. En primer lugar, que tengan una *base jurídica sólida*. En este sentido, Carpizo (2009:83-129), al afirmar que buena parte de la estructura de las recomendaciones es la de una sentencia, ha enfatizado que “la argumentación jurídica es la columna vertebral de ella, basada en pruebas que deben ser relacionadas con cada uno de los puntos de la recomendación”. De ahí que la fundamentación jurídica de las recomendaciones resulte también un elemento de peso en su seguimiento por parte de la autoridad. El funcionario expuesto ante una recomendación planteada sobre argumentos jurídicos endebles encontrará la oportunidad para no verse obligado a acatarla e incluso oponerse o rechazar dicha recomendación (Báez, 2011:34).

En segundo lugar, que se dé a las recomendaciones *seguimiento y publicidad*. Como ha señalado Carpizo (2009:83-129): “el seguimiento de las recomendaciones es esencial a la función del *Ombudsman*. Si no, toda la labor se esfuma y termina en nada”. La publicidad de las recomendaciones se realiza en los informes oficiales, pero resulta más eficaz el hacer uso de los medios masivos de comunicación, los cuales tienen una mayor difusión e impacto en la sociedad. Y, en tercer lugar, el propio *prestigio del órgano que las emite y su imagen ante la sociedad*, los cuales pueden abonar o restar al peso moral que tienen los derechos humanos (Báez, 2011:34). De este modo, la eficacia de las recomendaciones, al ser sugerencias de un organismo, depende, en buena medida, de su fundamentación, publicidad y peso moral.

1.2 LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La CNDH tiene la misión de promover y proteger los derechos humanos en el país. Para cumplir con esto, realiza diferentes actividades: una de las principales es recibir quejas y formular, al respecto, recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos —en adelante instrumentos de posicionamiento— no vinculantes a las autoridades objeto de las quejas. El presente estudio tiene como objetivo generar un diagnóstico sobre los alcances y el grado de cumplimiento de estos instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en el tema de personas migrantes en nuestro país.

De acuerdo con el artículo 2 de su propia ley, la CNDH tiene la alta misión de dar “protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”, contando con personalidad y patrimonio propios, así como con varias

facultades que dan lugar a las actividades que realiza: tanto académicas como de difusión, culturales, capacitación, conciliación, etcétera. Para fines de lo anterior tiene, entre otras, la atribución de conocer las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación,⁵ y la de emitir instrumentos de posicionamiento sobre éstas.⁶

En este sentido, el artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH dispone que el fin de las *Recomendaciones Generales* a las diversas autoridades del país es que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Y que la forma de verificar el cumplimiento de tales recomendaciones es mediante la realización de estudios generales, a fin de conocer de manera homogénea el grado de impacto que han producido en las autoridades a las que fueron dirigidas. Sin embargo, tales estudios no se han formulado de forma sistemática, a la vez que las Visitadurías Generales en las que ha recaído la preparación de dichas recomendaciones tampoco tienen establecido un procedimiento para darles seguimiento y valorar su grado de aceptación en las instituciones públicas.

En el caso de los *Informes Especiales* dirigidos a alguna autoridad, regulados en los artículos 174 y 175 del Reglamento, la Comisión no está obligada a dar seguimiento. Sin embargo, el Reglamento establece que se hará constar en el expediente respectivo toda aquella información que se reciba sobre las medidas que se hubieren tomado y la autoridad que las haga del conocimiento de la Comisión Nacional. Al respecto, cabe señalar que tampoco se dispone de un análisis integral respecto del impacto generado a través de estos instrumentos.

En razón de lo anterior, el presente estudio tiene como fin analizar los alcances y el grado de cumplimiento de estos instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH, en relación con las personas migrantes, quienes se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad.⁷

La falta de documentos migratorios o de autorización por parte del Estado para transitar o residir en su territorio los obliga a moverse por medios y redes clandestinas. Se vuelven así invisibles ante la ley y muchas veces ante la opinión pública. La falta de reconocimiento les impide el ejercicio de derechos que deberían ser garantizados y protegidos por el Estado. La vulnerabilidad de las personas migrantes está entonces en gran medida construida por políticas migratorias restrictivas, que coartan el derecho a la movilidad por la baja capacidad institucional por parte de los Estados para garantizar la seguridad humana de las personas que transitan o residen en su territorio.

⁵ Véanse los artículos 3, 6, fracción I, 8 y 25 de la Ley de la CNDH; y los artículos 9, 80 y ss. del Reglamento Interno de la CNDH.

⁶ Véanse los artículos 3, 6, fracción III, 44, 46, 47, 48, 49 de la Ley de la CNDH; y los artículos 44, 67, IX, 140, 174 y 175 del Reglamento Interno de la CNDH.

⁷ Sobre la vulnerabilidad de los migrantes, véase: Bustamante, J. (2002). Immigrants vulnerability as Subjects of Human Rights. *International Migration Review*, 36, 333-354.

De este modo, las personas migrantes indocumentadas se enfrentan con un sinnúmero de situaciones de riesgo, tales como: extorsión, robo, secuestro, explotación laboral, maltrato y abuso sexual, entre otros. Lo anterior en virtud de que viajan en medios de transporte de alto riesgo, p.e. la bestia; utilizan caminos de extravío y, en general, lugares solitarios; pernoctan en sitios abiertos; desconocen las zonas por las que transitan; evitan el contacto con las autoridades, no saben sus derechos o prefieren no ejercerlos si esto implica volverse visibles; se encuentran lejos de sus entornos de protección, no saben a quién acudir en caso de necesitarlo y desconocen las leyes del país; entre otros factores. Así, su carácter de personas en situación migratoria indocumentada los vuelve presa fácil de los delincuentes y de algunos funcionarios públicos corruptos de los tres niveles de gobierno.⁸ Las principales autoridades relacionadas con las quejas en perjuicio de personas migrantes son el Instituto Nacional de Migración (INM), la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Procuraduría General de la República (PGR), la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

1.3 LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS ACCIONES EN MATERIA DE PERSONAS MIGRANTES

Entre las acciones de la CNDH en materia de personas migrantes se pueden citar las siguientes:

Quinta Visitaduría General. Se creó el 3 de enero de 2005 y es responsable del Programa de Atención al Migrante, Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos y el Programa contra la Trata de Personas. Esta Visitaduría conoce sobre quejas, recursos de queja e impugnaciones por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica a fin de proporcionar la defensa necesaria y el respeto a sus derechos humanos. Cuenta con 10 oficinas regionales ubicadas en Tijuana, Baja California; Ciudad Juárez, Chihuahua; Nogales, Sonora; Reynosa, Tamaulipas; San Luis Potosí, San Luis Potosí; Coatzacoalcos, Veracruz; Villahermosa, Tabasco; Ixtepec, Oaxaca; San Cristóbal de las Casas y Tapachula, Chiapas.

Programa de Atención al Migrante. México es escenario de la migración de origen, tránsito, destino y retorno. Las personas migrantes en situación indocumentada son una población en situación vulnerable que se enfrentan a una gran cantidad de riesgos, abusos y agresiones que

⁸ Sobre este tema, entre otros: Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, (2005). *Violaciones a derechos humanos en el contexto de la migración en la frontera sur*, México; CDH Fray Matías, Hogar de la Misericordia, DPLF, (2008). *La crisis de derechos humanos en la frontera sur de México*, México; Centro Prodh, Belén Posada del Migrante, CDH Fray Matías, Centro de Derechos Humanos del Migrante Beato Juan Bautista Scalabrini, Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, Dimensión de la Pastoral de la Movilidad Humana, Frontera con Justicia, Humanidad sin Fronteras, SJM, (2011). *Informe secuestros y otros abusos cometidos en contra de personas migrantes en tránsito por México: documento preparado para el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) en el marco de su evaluación del segundo informe periódico del Estado mexicano*, México.

les deja indefensos. El objetivo del programa es la defensa y promoción de los derechos humanos, tanto de los extranjeros que se internan sin documentos migratorios en México, como de los mexicanos que emigran de manera indocumentada a Estados Unidos.⁹ Dentro de sus actividades se encuentran:

- La recepción de quejas, o el inicio de quejas de oficio, por presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes por parte de autoridades federales.
- La realización de los procedimientos para la solución del caso mediante conciliación entre las partes y, en su caso, la formulación de los proyectos de Recomendación.
- La difusión de los derechos humanos de las personas migrantes.
- Las actividades necesarias para la atención de las personas migrantes en materia de derechos humanos, como visitas a las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración y a los diversos puntos en los que se registra una alta concentración y tránsito de personas migrantes.
- La realización de gestiones para: proporcionar atención médica a las personas migrantes; informarles sobre su situación jurídica migratoria; proporcionarles alimentación, enseres básicos de limpieza y aseo personal y colchonetas limpias; darles acceso a comunicaciones telefónicas; verificar la ampliación de su declaración ante el Instituto Nacional de Migración; realizar un inventario de bienes; y supervisar los trámites de su repatriación.
- La vinculación con organizaciones no gubernamentales dedicadas a la atención de personas migrantes para recabar información, detectar posibles violaciones a los derechos humanos y operar una estrecha colaboración.
- El estudio del fenómeno migratorio para elaborar propuestas de soluciones de fondo a fin de sustituir la cultura del abuso y la discriminación por una cultura de respeto a los derechos fundamentales.

La CNDH ha formulado las siguientes recomendaciones e informes especiales en la materia:¹⁰

- 2005. Informe Especial: sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República mexicana.
- 2006. Recomendación General Núm. 13/2006, sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales.
- 2009. Informe Especial: sobre los casos de secuestro en contra de migrantes.
- 2011. Informe Especial: sobre secuestro de migrantes en México.
- 2013. Recomendación sobre el caso de la omisión de cuidado de los menores de edad V1 y V2, de nacionalidad salvadoreña, evadidos del albergue 1.

⁹ La CNDH trabaja con organizaciones defensoras de derechos humanos en Estados Unidos y con otras organizaciones civiles de las zonas fronterizas o donde hay una alta concentración de personas migrantes.

¹⁰ De 2005, año de emisión del Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República mexicana a septiembre de 2017.

- 2013. Recomendación: sobre caso de privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de los extranjeros V73 y V74, en el municipio de San Fernando, Tamaulipas.
- 2014 Recomendación: sobre el caso de agresión sexual y violación a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, integridad, trato digno y libertad personal de V1, niña migrante de nacionalidad hondureña.
- 2015. Recomendación: sobre el caso de la muerte de la niña V1, persona en migración no acompañada de nacionalidad ecuatoriana, ocurrida en el albergue A1, en Ciudad Juárez, Chihuahua.
- 2015. Recomendación: sobre el caso del homicidio de V1 y V2, migrantes de nacionalidad hondureña, ocurrido en el tramo férreo Pakal-Ná-Salto de Agua, municipio de Palenque, Chiapas
- 2015 Recomendación: sobre el caso de violaciones a diversos derechos humanos cometidas por personal del Instituto Nacional de Migración adscrito al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en agravio de los usuarios.
- 2016. Informe especial sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección Internacional.
- 2016. Recomendación: sobre el caso de violación al derecho humano al trato digno de las personas en contexto de migración internacional, alojadas en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en la Ciudad de México.
- 2016. Recomendación: sobre el caso de violaciones a los Derechos Humanos a la libertad personal, de tránsito, a la no discriminación, a la integridad y seguridad personal, y al acceso a la justicia en agravio de V1, V2, V3 y V4 de nacionalidad mexicana.
- 2016. Recomendación: sobre el caso de la detención arbitraria, retención y cateo ilegales, así como tratos crueles en agravio de V1, V2 y V3, en Coatzacoalcos, Veracruz.
- 2017. Recomendación: sobre el caso de desaparición forzada de v1, y violaciones a los Derechos humanos a la seguridad jurídica y acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia de V1, V2, y V3, así como a la Libertad de tránsito, a la no discriminación y al interés superior de la niñez en agravio de V1, de nacionalidad mexicana, en el estado de Chiapas.
- 2017. Recomendación: sobre el caso sobre violaciones a los derechos humanos a la libertad, a la integridad personal, a la privacidad, al honor, a la protección de datos personales, a la legalidad y al acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia en agravio de V, migrante hondureño de origen garífuna, en el Estado de Baja California.
- 2017. Recomendación: sobre el caso de violaciones a los Derechos Humanos a la seguridad jurídica y legalidad, libertad personal, así como al principio del interés superior de la niñez en agravio de un grupo de personas en contexto de migración que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado.
- 2017. Recomendación: sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la protección a la salud y a la integridad personal cometidas en agravio de V1 y V2, personas en contexto de migración, en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Tapachula, Chiapas.

- 2017. Recomendación: sobre el caso de violaciones a los Derechos Humanos a la seguridad jurídica y legalidad, libertad personal, así como al principio del interés superior de la niñez en agravio de un grupo de personas en contexto de migración que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado.
- 2017. Recomendación: sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la protección a la salud y a la integridad personal cometidas en agravio de V1 y V2, personas en contexto de migración, en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Tapachula, Chiapas.
- 2017. Recomendación: sobre el caso de desaparición forzada de v1, y violaciones a los Derechos humanos a la seguridad jurídica y acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia de V1, V2, y V3, así como a la Libertad de tránsito, a la no discriminación y al interés superior de la niñez en agravio de V1, de nacionalidad mexicana, en el estado de Chiapas.
- 2017. Recomendación: Caso sobre violaciones a los derechos humanos a la libertad, a la integridad personal, a la privacidad, al honor, a la protección de datos personales, a la legalidad y al acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia en agravio de V, migrante hondureño de origen garífuna, en el Estado de Baja California.

1.4 CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN DE TRÁNSITO EN MÉXICO

El contexto geográfico de México genera que existan diversos flujos de migración: origen, tránsito, destino y retorno (París, 2016:1). Al ser Estados Unidos el principal destino de la migración mundial actualmente, el corredor migratorio México-Estados Unidos es el más transitado del mundo (OIM, 2014). Desde la década de 1980, México es uno de los principales países de migración de tránsito indocumentado en América Latina, cuyos detonantes han sido, entre otros, las guerras civiles, los conflictos políticos y los cambios económicos estructurales que tuvieron lugar en Centroamérica. Para épocas actuales, a la par de la diversificación de los flujos migratorios de tránsito, han proliferado diversas amenazas para la integridad de las propias personas migrantes durante su travesía por México. Las personas migrantes están inmersas en una constante vulnerabilidad durante su paso por regiones y zonas específicas del país (Martínez y Narváez, 2015:128).

Desde la década de 1980, cuando creció el flujo de centroamericanos que transitaban de manera indocumentada por el país, existen múltiples relatos de personas migrantes víctimas de abusos y agresiones a lo largo del trayecto por México. También se ha hablado de la frecuente extorsión por parte de autoridades migratorias y policíacas (Frelick, 1991). Y, desde entonces, se ha reportado que la ruta por tierra es particularmente peligrosa para mujeres, niñas, niños y adolescentes (Rodríguez y Urrutia, 1990). Sin embargo, de acuerdo con los informes de derechos humanos y con los relatores de organismos internacionales sobre los derechos de las personas

migrantes,¹¹ el riesgo a la violencia social aumentó considerablemente a partir de 2007 por dos fenómenos concomitantes: por un lado, el aumento mismo de la violencia en territorio mexicano, debido a la lucha territorial entre organizaciones criminales y entre éstas y los cuerpos de seguridad del Estado; por otro lado, por la incursión de estas organizaciones criminales en el proceso migratorio, a través de delitos como el secuestro masivo de personas migrantes y la trata de personas.

En la frontera sur de México, los puntos de internación de personas migrantes centroamericanas y extrarregionales se encuentran en distintas zonas de Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo.¹² Los estados que componen la red ferroviaria y que integran las rutas más importantes de tránsito para las personas migrantes, desde los estados de la frontera sur hacia el norte del país son: Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas. Se estima que anualmente ingresan de manera indocumentada, por la frontera sur de México, unas 150,000 personas migrantes, principalmente por el estado de Chiapas, con la intención de llegar a EEUU. En su mayoría estas personas migrantes centroamericanas, sudamericanos y, en menor medida extrarregionales originarios de países de Asia y África. Organizaciones de la sociedad civil organizada indican que el promedio anual de personas migrantes centroamericanas indocumentadas que ingresan al país podría ser de hasta 400,000 (OIM, 2014). Debido a que no cuentan con papeles, no existe un registro certero de datos. Algunas cifras intermedias, provenientes de la academia, señalan que cada año pasan por el país más de 200 mil personas migrantes originarias principalmente de Guatemala, El Salvador y Honduras (Rodríguez, 2013).

Es importante destacar la particular situación de desprotección y vulnerabilidad de las mujeres migrantes indocumentadas en tránsito por México. De acuerdo con el Instituto para las Mujeres en la Migración, IMUMI, a pesar del pleno reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres migrantes en la legislación nacional e internacional, muchas mujeres que transitan por territorio mexicano no denuncian los abusos de los que son víctimas, debido al desconocimiento de sus derechos o por el temor a ser detenidas. Sufren agresiones físicas, abusos sexuales, secuestros, extorsiones, maltratos por parte de civiles como de las propias autoridades o son reclutadas por grupos de la delincuencia organizada que se dedican a la trata de personas, con el consecuente daño a su salud física y emocional (Díaz y Kuhner, 2014). En 2011 el Instituto Nacional de Migración registró 9,160 eventos de mujeres y niñas alojadas en estaciones migratorias, mientras que en 2016 (hasta octubre) la cifra asciende a 38,023, lo cual muestra un incremento del 315% en menos de 5 años (UPM, 2016).

¹¹ Véase: Organización de las Naciones Unidas, (2009). Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic Social and Cultural Rights, Including the Right to Development. *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants. Addendum (Mission to Mexico)*; Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, (2014). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA, Washington.

¹² Por ejemplo, véase: Anguiano, M. (2008). Chiapas: territorio de inmigración, emigración y tránsito migratorio. *Papeles de Población*, 14, (56), 215-232.

El otro grupo humano de personas migrantes sumamente vulnerable en su tránsito por México es el conformado por niñas, niños y adolescentes (NNA), quienes se enfrentan a diversos obstáculos que impiden que sus derechos humanos sean garantizados, tal y como lo dispone el ordenamiento internacional, respecto del cual el Estado mexicano se encuentra obligado. Estos obstáculos incluyen: la ausencia de una perspectiva de niñez en la política migratoria; la falta de una legislación adecuada a las características de este tipo de migración; la falta de mecanismos nacionales y bilaterales que aseguren el interés superior del niño en los dispositivos de control migratorio;¹³ la carencia de garantías básicas de debido proceso y de un enfoque que considere su calidad de niños en los procedimientos de detención y expulsión;¹⁴ abusos y extorsiones a personas migrantes, incluidos niños, por parte del crimen organizado, en ocasiones coludido con autoridades federales, estatales o municipales;¹⁵ y el incremento de la trata de niños y niñas migrantes con fines de explotación laboral¹⁶ y sexual.¹⁷

De este modo, las personas migrantes en tránsito por México están expuestas a diversas amenazas (Rojas y Caballeros, 2015). El viaje implica distancias muy largas y los tránsitos de esta población están marcados por las diferencias en el acceso a medios de transporte seguros. Los agravios recurrentes en contra de las personas migrantes en tránsito por México son: discriminación, robo, extorsión, violencia física, secuestro, tráfico y trata de personas (Vogt, 2013). Así, quedan comprometidos los derechos humanos de las personas migrantes a la no discriminación y a la igualdad, al trato digno, a la seguridad personal, a la seguridad jurídica y al debido proceso, entre otros.

1.5 LOS DERECHOS HUMANOS Y SU CUMPLIMIENTO: APUNTES PARA SU MEDICIÓN

En primer lugar, resulta importante recordar el alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, las cuales se encuentran intrínsecamente ligadas al seguimiento que se realiza en este documento de los instrumentos de posicionamiento relativos a personas migrantes.

¹³ Al respecto, consúltese: CDH Fray Matías de Córdova y Universidad Nacional de Lanús, (2012), *Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala*, México.

¹⁴ En este sentido, véase: Gaxiola, M.; Moreno, M. e Islas, A., (2012). La falta de eficacia de las garantías jurisdiccionales para la protección de la integridad física y emocional de los niños, niñas y adolescentes en tránsito por México. *Revista de Investigación Académica Sin Frontera*, 5, (15).

¹⁵ Entre otras notas periodísticas, consúltense: “Crimen organizado continúa reclutando niños migrantes”, *Tiempo*, 26 de marzo de 2014; “Enfrentan niños migrantes el riesgo de ser cooptados por el crimen organizado”, *El Sur. Periódico de Guerrero*, 14 de octubre de 2013; “Niños migrantes, blanco de criminales”, *El Universal*, 7 de mayo de 2013; “Advierten que niños migrantes son usados por crimen organizado”, *Informador.com.mx*, 25 de diciembre de 2011.

¹⁶ Véase: Ayala, M., et. al. (2013). El trabajo infantil guatemalteco en los cafetales del Soconusco: “insumo” que genera riqueza económica, pero nula valoración social”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 11, (1), 659-673.

¹⁷ Al respecto, véanse: UNHCR, (2014). *Children on the run. Unaccompanied children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection*; UNODC, (2012). *Global report on trafficking in persons 2012, Country profiles. Americas*; CIM, OIM, INM e INAMI, (2006). *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*.

Figura 1. Alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos

Respetar	Proteger	Cumplir
•El Estado debe abstenerse de interferir con el disfrute de los derechos humanos.	•El Estado debe impedir que agentes privados o terceros vulneren los derechos humanos.	•El Estado debe adoptar medidas positivas, incluida la adopción de legislación, políticas y programas apropiados para velar por la realización de los derechos humanos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012:14

La búsqueda por consolidar el respeto a los derechos humanos en las sociedades actuales involucra esfuerzos interdisciplinarios, multisectoriales, así como evaluaciones periódicas, con el fin de obtener parámetros confiables que rastreen avances y revelen áreas de oportunidad. En este sentido, en las últimas dos décadas se ha dado un nutrido debate sobre la pertinencia de diversos métodos, técnicas e indicadores en materia de derechos humanos.¹⁸ Alimentados desde la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales, los aportes han sido cada vez más significativos, al sumar voluntades y experiencias por sistematizar, medir y contrastar cambios de una temática altamente compleja, especializada y frecuentemente invisibilizada (Alston, 2000; Estévez y Vázquez, 2010; Landman y Carvalho, 2009; Landman, 2006; ACNUDH, 2012; Ansolabehere, et. al., 2015).

Al considerar la trayectoria de este debate, el equipo interdisciplinario se inclinó por un diseño mixto capaz de sumar los distintos indicadores cualitativos y cuantitativos con los recursos humanos, materiales y fuentes de información disponibles. Aunque la estrategia metodológica se trazó a la medida de los objetivos iniciales de la investigación, se desarrolló pensando en que cada una de sus técnicas e indicadores fueran concurrentes con los establecidos por el documento: *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), publicado en 2012. Muestra de ello es que se retomaron todas las categorías de indicadores de derechos humanos.

¹⁸ Indicadores de derechos humanos: “brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.” (ACNUDH, 2012:19)

Figura 2. Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos¹⁹

	Objetivo / basado en hechos	Subjetivo / basado en juicios
Cuantitativo	A. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables.	B. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio utilizando, por ejemplo, escalas cardinales/ordinales.
Cualitativo	C. Indicador articulado de forma descriptiva, en forma categórica y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables.	D. Indicador articulado de forma descriptiva, no necesariamente en forma categórica, y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012:14.

Si bien, la Guía del Alto Comisionado señala que *“la preferencia se inclinaría por los indicadores del cuadrante A sobre los del cuadrante C, y por los del cuadrante B sobre los del D o los de AC sobre los de BD y a los de A sobre los demás”* (ACNUDH, 2012:20-21), en estudios transversales, complejos y con objetivos precisos como el presente, donde los datos no siempre son fiables y objetivos, es necesario ampliar el abanico de indicadores, teniendo en cuenta las preferencias antes señaladas y siempre optando por calidad y no necesariamente con cantidad de información. Tener más datos no brinda necesariamente diagnósticos más precisos, por lo que es fundamental delimitar la unidad de análisis, ya sea el Estado o poblaciones determinadas. Por ello, es clave la mezcla de técnicas cualitativas y cuantitativas, así como la selección adecuada de indicadores (estructurales, de proceso o de resultados) de acuerdo a los objetivos de cada investigación.

¹⁹ Los indicadores pueden ser:

Cualitativos, cuando cuentan con información articulada en forma descriptiva o categórica. Se utilizan para profundizar en la temática analizada.

Cuantitativos, cuando involucran estadística descriptiva o inferencial. Se utilizan para obtener un panorama amplio de la temática analizada.

Objetivos, pueden observarse y verificarse directamente (por ejemplo, número de muertes violentas, nacionalidad de una víctima).

Subjetivos, se basan en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios expresados por expertos o personas involucradas en la temática analizada (por ejemplo, testimonios de entrevistas personales o grupales) (ACNUDH, 2012:14).

Figura 3. Indicadores estructurales, de proceso y de resultados

Indicadores estructurales	• Captan la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos. La unidad de medición es el Estado. Involucran cambios legislativos, ratificación y adopción de instrumentos legales internacionales, así como marco institucional interno para aplicar obligaciones respecto del derecho, políticas públicas, programas y otros necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos.
Indicadores de proceso	• Recogen los esfuerzos que realiza el Estado para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en resultados concretos. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente el cumplimiento progreso de un derecho o el proceso de protección del derecho. La unidad de medición es el Estado. Ejemplos de indicadores de proceso son cobertura de ciertos grupos de población en programas públicos, mejoras físicas y de infraestructura tangibles, denuncias y quejas recibidas por grupos vulnerables, reparación del daño o indicadores que reflejan el funcionamiento de instituciones específicas como la CNDH o el sistema judicial.
Indicadores de resultados	• Evalúan los efectos deseados de los esfuerzos de los Estados, pueden relacionarse fácilmente con el disfrute de un derecho y son indicadores que acumulan el impacto de los procesos. La unidad de medición son las personas y colectivos en relación al disfrute de sus derechos humanos en su cotidianidad. Casos de indicadores de proceso son tasa de alfabetización, número de detenciones arbitrarias de personas migrantes, diagnósticos específicos sobre violaciones a derechos humanos directamente con grupos vulnerables.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012; Ansolabehere, *et al.*, 2015.

Debido a la naturaleza del seguimiento a los instrumentos de posicionamiento en materia migratoria emitidos por la CNDH, es necesario señalar que la mayoría de los indicadores que se retomaron fueron estructurales y de proceso los cuales cuentan como unidad de análisis el Estado.²⁰ A la par, se retomaron los criterios RIGHTS, por sus siglas en inglés, para la selección de indicadores de derechos humanos (ACNUDH, 2012:56):

- R.** Pertinentes y fiables.
- I.** Independientes en sus métodos de acopio de datos de los sujetos observados.
- G.** Globales y útiles a escala universal, aunque también susceptibles de contextualización.
- H.** Centrados en las normas de derechos humanos y anclados en el marco normativo de derechos.
- T.** Transparentes en sus métodos, oportunos y definidos en el tiempo.
- S.** Simples y específicos

En cuanto a las fuentes y mecanismos para la generación de datos para los indicadores se recogieron las siguientes:²¹

²⁰ Es igualmente importante señalar que los indicadores de proceso y de resultados no siempre son mutuamente excluyentes, es decir, pueden traslaparse, y uno de proceso para un derecho humano puede ser un indicador de resultados para otro (ACNUDH, 2012).

²¹ La investigación recogió todas fuentes sugeridas por Naciones Unidas para el estudio de derechos humanos (ACNUDH, 2012:58).

Figura 4. Fuentes y mecanismos para generación de datos para indicadores

1. Datos basados en hechos	• Respuestas de autoridades a solicitudes de información • Información documental proporcionada por la Quinta Visitaduría • Legislación nacional, estatal y tratados internacionales • Informes de OSC sobre migración y derechos humanos. • Seguimiento de medios impresos y recursos académicos
2. Estadísticas socioeconómicas y administrativas	• Bases de datos de la CNDH para análisis longitudinal de las quejas sobre violaciones a derechos humanos de personas migrantes, referidas en los instrumentos de posicionamiento analizados. • Bases de datos de la Unidad de Política Migratoria. • Análisis longitudinal de presencia en medios impresos y recursos académicos.
3. Encuestas de percepción y opinión	• Diagnóstico de la situación de Derechos Humanos de las personas migrantes en tránsito por México.
1.4. Juicios de expertos	• Nueve grupos de enfoque con 85 asistentes de academia, sociedad civil, gobierno y CNDH. • Seis entrevistas con informantes clave. • Juicios y propuestas de OSC y Organismos internacionales sobre migración y derechos humanos en informes espejo y entrevistas.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la presente investigación y ACNUDH, 2012:58.

Como se puede observar, en el listado de fuentes y mecanismos para generación de datos para indicadores, la estrategia metodológica fue transversal y longitudinal, al recoger indicadores confiables para dar seguimiento a los instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia migratoria.

Igualmente, y para finalizar esta introducción, resulta pertinente señalar algunos retos a los que se enfrentó el equipo de investigación:

Un primer reto fue recoger el alcance de las recomendaciones y los informes partiendo de que ambos instrumentos carecen de un efecto jurídico obligatorio para las autoridades referidas en los mismos. Si bien su fuerza es moral, en un país donde la impunidad y el débil Estado de derecho no son excepción,²² parece que su fuerza es aún más difusa.

²² La impunidad surge del mal funcionamiento de las dimensiones de seguridad, justicia y derechos humanos; y mantiene correlación estadística con los niveles de corrupción y desigualdad socioeconómica (IGI-MEX, 2016).

Encuestas nacionales como la ENVIPE del INEGI 2016 o la Encuesta Nacional de Justicia del IJ-UNAM señalan que la impunidad es uno de los diez principales problemas que aquejan a la sociedad mexicana. Por otro lado, de acuerdo con el Índice Global de Impunidad 2017, México es el cuarto país del mundo y el primero en América con mayor nivel de impunidad (69.21); se trata de un índice compuesto que incluye información de tres dimensiones que construyen la cadena de impunidad: delitos no denunciados (cifra negra), funcionalidad de los sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos; y la capacidad estructural o instalada con la que cuentan los países.

Algunos informes nacionales e internacionales han documentado sobre la situación impunidad y el débil Estado de derecho en temas como libertad de expresión, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, trata de personas y procuración de justicia, véanse CIDH, (2015), *Informe Situación de los derechos humanos en México*; FLACSO, University of Minnesota, University of Oxford, (2016), *Observatorio sobre Desaparición e Impunidad*; ARTICLE 19, (2015) *Informe Estado de Censura*; CIDE, (2015), *Informe de resultado de los Foros de Justicia*

Un segundo reto fue la disonante calidad de las respuestas recibidas por parte de las autoridades a las solicitudes de información y, en algunos casos, la falta de éstas. No obstante, el análisis de las respuestas —e incluso su ausencia— proporcionó a la investigación importantes hallazgos que dan cuenta de lo que falta por recorrer en materia de transparencia y rendición de cuentas en el país.

Un tercer reto fue la elevada cifra negra en el número de quejas levantadas por presuntas violaciones a los derechos humanos de personas migrantes. Lo anterior debido a la desconfianza, el desconocimiento, la falta de una cultura de denuncia por parte de las personas migrantes, además de la limitada zona de influencia del personal de la CNDH en el territorio nacional.

En suma, si bien los resultados muestran áreas de oportunidad para la emisión de futuros instrumentos de posicionamiento, la incidencia en cada uno de los temas abordados ha sido mayor a la esperada. Especialmente si se consideran indicadores estructurales como cambios legislativos a nivel nacional y estatal, así como normativas, prácticas y capacitación al interior de las instituciones. No obstante, estos avances, aún hay un largo camino que recorrer, especialmente si consideramos la crisis actual en materia de derechos humanos que vulnera no solo al colectivo migrante, sino a la mayoría de los sectores vulnerables de este país.

Cotidiana; UNODC, (2014), *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*; ONU, (2013) *Relator Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*.

2. SÍNTESIS METODOLÓGICA

A continuación, se resumen los métodos, las técnicas y los indicadores empleados por el equipo interdisciplinario de investigación, para dar seguimiento a los alcances de los siguientes instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia migratoria:²³

- Recomendación General Núm. 13/2006 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales.
- Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana. 2005.
- Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes. 2009.
- Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México. 2011.

En conjunto se indagó con el fin de:

1. Conocer los alcances de las propuestas incluidas en los instrumentos referidos.
2. Analizar los cambios en la legislación federal y estatal en el marco normativo que regula la materia de personas migrantes en el país, a partir de la emisión de los instrumentos.
3. Evaluar el comportamiento de las quejas de las personas migrantes que ha recibido la CNDH, a partir de la emisión de los instrumentos y las violaciones señaladas en cada uno.
4. Formular observaciones y propuestas de personas expertas en la materia para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en materia migratoria.

2.1 OBJETIVO

2.1.1 Objetivo general

Articular un análisis transversal interdisciplinario de seguimiento a cinco instrumentos de posicionamiento en materia migratoria emitidos por la CNDH.

²³ Igualmente, se realizó únicamente el análisis jurídico y de seguimiento en medios impresos y redes sociales del *Informe especial sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección Internacional*, de octubre de 2016. Para los resultados de éste consultar el Estudio completo.

2.1.2 Objetivos específicos

- a. Dar seguimiento a las propuestas incluidas en cada instrumento de posicionamiento y sistematizar las respuestas a las solicitudes de información de las autoridades involucradas, con un semáforo de cumplimiento y respaldo de implementación.
- b. Analizar los cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores a cada instrumento.
- c. Contrastar información de las temáticas específicas.
- d. Analizar la presencia de los instrumentos de posicionamiento en medios impresos y recursos académicos.
- e. Registrar las acciones de cada una de las instituciones involucradas, a partir de las propuestas de los instrumentos.
- f. Reconocer desde la emisión de cada instrumento hasta la actualidad la evolución de las detenciones arbitrarias, las condiciones de las estaciones migratorias del INM, los casos de secuestros de personas migrantes y la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México a través de informes espejo posteriores de OSC y organismos internacionales.
- g. Llevar a cabo un análisis longitudinal de las quejas sobre violaciones a derechos humanos de las personas migrantes, referidas en cada instrumento de posicionamiento analizado.
- h. Recoger propuestas de personas expertas para que la CNDH y la Quinta visitaduría fortalezcan su influencia en materia de derechos humanos de las personas migrantes.
- i. Proponer temáticas y acciones que mejoren la incidencia de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en materia migratoria.

2.2 METODOLOGÍA, TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN E INDICADORES

A partir de los objetivos de la investigación, se requirió de una metodología mixta, pues se emplearon técnicas jurídicas, cualitativas y cuantitativas, las cuales en su conjunto —desde una perspectiva interdisciplinar— permitieron cumplir con los objetivos específicos de la investigación. Es decir, alimentar un seguimiento transversal y longitudinal de las recomendaciones generales y los informes especiales emitidos por la CNDH en materia migratoria.

2.2.1 Análisis cualitativo

El análisis cualitativo involucró:

- 1. Análisis documental del contenido de los instrumentos de posicionamiento referidos.
- 2. Definición de la estructura de variables de la investigación.
- 3. Diseño de una guía de entrevista a informantes clave.
- 4. Aplicación de 6 entrevistas a informantes clave de organismos internacionales, albergues, gobierno y CNDH.

5. Diseño de una guía de grupos de enfoque.
6. Logística y aplicación de nueve grupos de enfoque con 85 expertos de gobierno, academia, OSC y de la CNDH.
7. Transcripción de entrevistas y grupos de enfoque.
8. Análisis de entrevistas y grupos de enfoque con software MAXQDA.
9. Búsqueda y análisis de contenido de aparición en medios impresos y recursos académicos de cada uno de los instrumentos de posicionamiento a partir de su emisión hasta abril 2017.

2.2.1.1 Solicitudes de información

La Quinta Visitaduría General de la CNDH se encargó de realizar 135 solicitudes de información a las siguientes autoridades responsables señaladas en cada instrumento entre los meses de marzo y mayo de 2017.

Tabla 1. Solicitudes de información a instituciones Federales

Instituciones Federales		Recomendación General 2006	Informe Especial 2005	Informe Especial 2009	Informe Especial 2011
1	Presidencia de la República			x	
2	Secretaría de Gobernación	x		x	x
3	Instituto Nacional de Migración		x	x	x
4	Secretaría de la Defensa Nacional	x		x	
5	Secretaría de Marina	x		x	
6	Secretaría de Seguridad Pública Federal				x
7	Procuraduría General de la República	x		x	x
8	Sistema Nacional de Seguridad Pública			x	

FUENTE: Elaboración propia a partir de instrumentos de posicionamiento analizados.

Tabla 2. Solicitudes de información a Gobiernos Estatales

Gobiernos estatales	Recomendación General 2006	Informe Especial 2009	Informe Especial 2011
	Solicitudes dirigidas a: Responsables de Derechos Humanos de los gobiernos de los estados / Secretarías de Gobierno de los estados	Solicitudes dirigidas a: Gubernaturas de los estados	Solicitudes dirigidas a: Procuradurías Generales de Justicia de los estados y Secretarías de Seguridad Pública de los estados

FUENTE: Elaboración propia a partir de instrumentos de posicionamiento analizados.

La solicitud de información requería colaboración para remitir lo siguiente:

1. Un informe sobre las acciones específicas a las recomendaciones/propuestas contenidas en los pronunciamientos, implementadas por la autoridad en el ámbito de su competencia a partir de su emisión.
2. Documentación de soporte al informe rendido.

2.2.1.2 Análisis de las respuestas a solicitudes de información

El análisis de contenido de las respuestas a las solicitudes de información identificó el grado de cumplimiento, al cruzar directamente las recomendaciones/propuestas específicas que se incluyen en cada uno de los instrumentos de posicionamiento con las respuestas de las autoridades en el ámbito de su competencia.

Para cumplir con las fechas de entregables previstos por la investigación, el equipo consideró las respuestas recibidas hasta el 10 de julio de 2017. Por lo que se analizaron 72 respuestas recibidas de 135 solicitudes de información realizadas, de las cuales 10 fueron federales y 62 estatales.

Los oficios se organizaron en una base de datos para tener un registro de cada una de las respuestas de solicitud.

- Estado
- Institución
- Núm. de oficio
- Fecha de solicitud de información y de respuesta
- Archivos adjuntos (evidencia documental)

Se reunieron todas las respuestas por pronunciamiento y se archivaron como parte del Anexo digital 2.

2.2.1.3 Clasificación de la información

Una vez sistematizada la información, se realizó un primer análisis de contenido para identificar el contenido de las respuestas. En primer lugar, se generaron las siguientes categorías para agrupar las acciones:

- Acompañamiento y asesoría a personas migrantes
- Apoyo a albergues, Casas de Migrante y OSC
- Cambio legislativo estatal
- Cambio legislativo federal
- Campañas de difusión
- Capacitación de servidores públicos (formación continua, cursos, talleres, conferencias)
- Colaboración con OSC, organismos internacionales y academia
- Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)
- Difusión de instrumento a municipios

- Difusión de instrumento a otras dependencias
- Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución
- Grupos de trabajo para el combate y prevención de secuestro
- Infraestructura y equipo
- Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento
- Investigación y diagnóstico
- Operativos
- Políticas públicas con población objetivo: personas migrantes (educación, salud, atención psicológica, prevención delincuencia, atención a víctimas)
- Reporta averiguaciones previas
- Señala disposiciones administrativas al interior (Lineamientos de operación/normas de funcionamiento/protocolos de actuación)
- Software, bases de datos y tecnologías
- Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias
- Tema migratorio incluido en planes estatales
- Unidades de atención a personas migrantes
- Visitas de supervisión, seguimiento o control

Posteriormente, al realizar el cruce con las recomendaciones/propuestas, se distinguieron aquellas acciones reportadas por las autoridades *vinculadas directamente al instrumento*, y otras que fueron referidas por estar *relacionadas con el tema migratorio*, pero que no responden específicamente a lo planteado por la recomendación o el informe.

2.2.1.4 *Semáforo de cumplimiento*

El *Semáforo de cumplimiento* se diseñó con el objetivo de identificar el grado de cumplimiento de cada una de las propuestas dirigidas a las autoridades. Por lo tanto, se realizó a partir del cruce entre las recomendaciones/propuestas de cada instrumento de posicionamiento, con las respuestas a las solicitudes de información.

El Semáforo agrupó los tipos de respuesta en cuatro niveles de cumplimiento. Estas categorías fueron retomadas y ajustadas a partir del modelo de *Clasificación de comunicaciones sobre denuncias de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del Relator Especial de las Naciones Unidas, Philip Alston (ACNUDH, 2012:59).

Tabla 3. Semáforo de cumplimiento

Semáforo de cumplimiento	Análisis de Respuesta
	a) Respuesta satisfactoria: respuesta que atiende toda la propuesta. Se informa de las acciones implementadas y se comprueban con documentación.
	b) Respuesta cooperativa pero incompleta: respuesta que atiende de forma parcial la propuesta dirigida. Se informa sobre otro tipo de acciones relacionadas con derechos humanos y personas migrantes.
	c) Respuesta rechazada o sin argumentación suficiente: respuesta que señala no tener información al respecto, o no tener la competencia y sugiere remitirse a otra dependencia. d) Acuse de recibo: respuesta que reconoce que la solicitud fue recibida pero no ofrece información requerida.
	e) Sin respuesta.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH (2012:59).

De esta forma, los resultados de los semáforos permitieron evaluar el cumplimiento particular de las propuestas de cada instrumento y el de las instituciones estatales y federales en general.

2.2.2 Análisis cuantitativo

2.2.2.1 Índices de Cumplimiento

Para sintetizar los resultados de la evaluación a partir de los semáforos se calcularon dos índices de cumplimiento. El Índice de Cumplimiento A, permitió sintetizar la evaluación de las respuestas de todas las autoridades a las que se dirigió la recomendación/informe, incluyendo aquellas que no enviaron respuesta a la solicitud de información. Este índice da un panorama del cumplimiento de instituciones federales y estatales, incluyendo aquellas que no respondieron a la solicitud, por lo que es más preciso para un balance global de la incidencia de los instrumentos de posicionamiento.

Por su parte, el Índice de Cumplimiento B únicamente sintetizó la evaluación de las respuestas recibidas. Por lo que, a diferencia del Índice de Cumplimiento A, excluye aquellas autoridades con semáforo Gris/Sin respuesta. Lo anterior permite resumir la calidad y correspondencia de las acciones llevadas a cabo por las autoridades que respondieron, en relación con las propuestas de los instrumentos de posicionamiento.

Índice de Cumplimiento A. Sintetiza el grado de cumplimiento de las recomendaciones y propuestas emitidas en los instrumentos de posicionamiento. Su diseño toma en cuenta todos los posibles resultados del semáforo para cada una de las propuestas emitidas. Para el realizar dicho cálculo se utilizó la siguiente fórmula:

$$ICA = \sum_{i=1}^4 x_i f_X(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_X(x_i) = \begin{cases} TSR/TP, & x_i = \text{Propuesta sin respuesta} = 0 \\ TR/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta satisfactoria} = 1 \end{cases}$$

$$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$$

ICA = Índice de Cumplimiento A

TSR = Total de Propuestas sin respuesta

TR = Total de Propuestas con respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de Propuestas con respuestas cooperativas pero Incompletas

TS = Total de Propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de Propuestas

El valor final del Índice de Cumplimiento A (ICA) estará en un intervalo entre 0 y 1, siendo 0 el valor más bajo en el cual todas las propuestas fueron ignoradas y/o rechazadas, y 1 el valor más alto en el cual todas las propuestas fueron respondidas de forma satisfactoria.

Índice de Cumplimiento B. Sintetiza únicamente el grado de cumplimiento de las autoridades que enviaron su respuesta a la solicitud de información a la CNDH. Para realizar dicho cálculo se utilizó la siguiente fórmula:

$$ICB = \sum_{i=1}^3 x_i f_X(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_X(x_i) = \begin{cases} TR/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta aceptada} = 1 \end{cases}$$

$$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$$

ICB = Índice de Cumplimiento B

TR = Total de propuestas con respuestas rechazadas, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas cooperativas pero incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

El valor final del Índice de Cumplimiento B (ICB) estará en un intervalo entre 0 y 1, siendo 0 el valor más bajo en el cual todas las propuestas fueron rechazadas, y 1 el valor más alto en el cual todas las propuestas fueron respondidas de forma satisfactoria.

2.2.2.2 *Análisis de bases de datos del Registro General de Quejas de la CNDH*

La estrategia cuantitativa involucró también el análisis estadístico longitudinal de las quejas presentadas por personas migrantes de enero de 2005 a diciembre de 2016, vinculadas con las violaciones de derechos humanos explícitamente incluidas en los instrumentos de posicionamiento. Los derechos analizados fueron los siguientes:

- Derecho a la dignidad humana
- Derecho a la igualdad y no discriminación
- Derecho a la legalidad
- Derecho a la libertad
- Derecho a la propiedad
- Derecho a la protección de la unidad familiar²⁴
- Derecho a la salud
- Derecho a la seguridad e integridad personal
- Derecho a la seguridad jurídica
- Derecho a la seguridad pública en México²⁵
- Derecho a la vida
- Derecho a recibir un trato digno
- Derecho al libre tránsito
- Derecho de acceso a la justicia²⁶
- Derecho de las víctimas de delito²⁷
- Detención arbitraria (hecho violatorio)

La Quinta Visitaduría proporcionó al equipo de investigación la base de datos del Reporte General de Quejas vinculadas con personas migrantes de enero de 2005 a diciembre de 2016. Al respecto, se homologaron criterios al encontrar ítems equivalentes con distinta nomenclatura. Por ello, los totales anuales pueden ser distintos a los que se pueden encontrar en otras fuentes de la CNDH. Por ejemplo, en la base de datos se encontró en 2005 “Violación al derecho a la vida”, y se homologó como el resto de los años con “Derecho a la vida”. Igualmente, se encontró que los criterios para nombrar derechos, hechos violatorios y autoridades no son homogéneos ni constantes, especialmente en los primeros años analizados (2005-2008). Aunque el equipo de investigación desconoce los procedimientos de llenado de la base, en algunos expedientes su información carece de un modelo relacional ya que no siempre es claro cuáles autoridades fueron responsables directamente de los hechos violatorios y los derechos humanos violados.

²⁴ La base proporcionada no cuenta con registros de este derecho.

²⁵ La base proporcionada no cuenta con registros de este derecho.

²⁶ La base proporcionada no cuenta con registros de este derecho.

²⁷ La base proporcionada no cuenta con registros de este derecho.

2.2.3 Análisis jurídico

El análisis jurídico rastreó puentes entre los cinco instrumentos de posicionamiento de la CNDH y los cambios en el marco normativo vigente en materia migratoria (federal y estatal). La metodología que se siguió fue la siguiente:

- I. Se estudiaron las normas que fundamentan lo señalado por los instrumentos de posicionamiento.
- II. Se examinaron los cambios —reforma, derogación o promulgación— en la legislación federal y estatal, a partir de la emisión de los referidos instrumentos. Para estos efectos, fue útil analizar las exposiciones de motivos de las normas analizadas, con miras a detectar alguna influencia en el cambio legislativo.

Las normas seleccionadas parten de las propias recomendaciones hechas por la CNDH, las cuales en algunos casos señalan los artículos que requerían reforma o la revisión del marco jurídico de las autoridades migratorias (por ejemplo, el reglamento interno de la SEGOB). Asimismo, en algunos informes la revisión de la normativa no se limitó al ámbito migratorio, sino que abarcó una temática transversal del marco jurídico, por ejemplo, de niñez o de protección de víctimas del delito.

- III. Para efectos de determinar los cambios legislativos, se usó el método deductivo. Es decir, se recorrió el camino de lo general a lo particular, a través de un examen que fue de la norma fundante básica del ordenamiento jurídico mexicano —la Constitución— a normas adjetivas o secundarias —reglamentos internos. La deducción posibilitó, a través de la argumentación jurídica, dilucidar el impacto que tuvieron los instrumentos de posicionamiento de la CNDH en la legislación actual en la materia.
- IV. La revisión de los cambios legislativos se hizo de la fecha de publicación de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH a junio de 2017 (dadas las fechas de entrega).
- V. En cada apartado se realizó una tabla de síntesis de la normativa federal analizada en relación con cada instrumento, con un apartado de incidencia cumplida (sí/no), con el fin de visualizar/cuantificar si la ley (y su respectiva reforma, derogación o emisión) es reflejo del instrumento de posición analizado.
- VI. Dado que la materia migratoria en México es federal, la revisión de la normativa estatal se limitó a revisar la coadyuvancia de las autoridades estatales y los derechos humanos que las leyes estatales en materia migratoria garantizan a las personas migrantes. Esto se sistematizó en un cuadro para cada uno de los instrumentos de posicionamiento analizados.
- VII. El acercamiento a los cambios legislativos fue a través de la revisión documental de las normas relevantes de distinto rango, federales y estatales. Para ello, se usó la técnica de investigación denominada dogmática jurídica, la cual busca esclarecer qué es lo que dice el derecho vigente y cuál es su sentido. Esto es, describir, a través de la interpretación y sistematización, el derecho positivo vigente.

En concreto, se trata de las siguientes normas —que regulan diversos aspectos de la migración en México—²⁸ las que fueron consideradas para este análisis pues son esenciales para entender la parte jurídica de los temas abordados en los instrumentos de posicionamiento de la CNDH:

2.2.3.1 Legislación Federal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 5 de febrero 1917. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 15 de septiembre de 2017.
- Ley de Migración, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 25 de mayo de 2011. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 19 de mayo 2017.
- Reglamento de la Ley de Migración, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 28 de septiembre de 2012. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 23 de mayo 2014.
- Ley de Asilo, Refugio y Protección Complementaria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 27 de enero de 2011. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 30 de octubre 2014.
- Ley General de Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 9 de enero de 2013. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 3 de enero 2017.
- Código Penal Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 14 de agosto de 1931. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 26 de junio de 2017.
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 30 de noviembre de 2010. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 17 de junio 2016.
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 7 de noviembre de 1996. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 7 de abril 2017.
- 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, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 14 de junio de 2012. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 19 de marzo de 2014.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 2 de enero de 2009. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 26 de junio 2017.
- Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 4 de diciembre de 2014. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 23 de junio 2017.
- Reglamento de la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 2 de diciembre 2015.

²⁸ Para ello se revisó la página web del *Diario Oficial de la Federación* y www.ordenjuridico.gob.mx como instancias oficiales de información.

- Acuerdo por el que se expiden normas de funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 8 de noviembre 2012, que abroga el publicado el 7 de noviembre de 2009.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 2 de abril de 2013, que abroga el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 28 de abril de 2010.

2.2.3.2 Legislación Estatal

- Aguascalientes. Existe una iniciativa de ley del 28 de julio de 2011, presentada por el legislador Gilberto Carlos Ornelas, para crear un instituto de protección a las personas migrantes, pero no ha sido publicada. Además, hay otra iniciativa para crear la Ley de Protección al Migrante, de 7 de noviembre de 2013, pero sin avances hasta la fecha.
- Baja California. Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial Núm. 45, publicada el 12 de septiembre de 2014. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 20 de noviembre 2015.
- Chihuahua. Ley de Protección y Apoyo a Migrantes del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial el 23 de julio de 2016
- Ciudad de México. Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal, publicada el 7 de abril de 2011.
- Durango. Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango, publicada el 11 de septiembre de 2008. Última reforma publicada: 15 de noviembre de 2015.
- Estado de México. Ley de Apoyo a Migrantes del Estado de México, publicada el 29 de junio 2015.
- Guanajuato. Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Núm. 206, el 26 de diciembre de 2014.
- Jalisco. Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, publicada el 17 de noviembre de 2016.
- Hidalgo. Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo, publicada el 7 de marzo de 2011.
- Tamaulipas. Por Decreto Gubernamental, publicado en el Periódico Oficial del Estado Núm. 61 de fecha 24 de mayo de 2011, se creó el Instituto Tamaulipeco para los Migrantes. También hay un Reglamento Interior del Instituto Tamaulipeco para los Migrantes, promulgado el 12 de septiembre de 2014 y publicado en el Periódico Oficial del Estado Núm. 127 de fecha 22 de octubre de 2014.
- Michoacán. Ley para la Atención y Protección de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 18 de agosto de 2017.
- Oaxaca. Ley para el Reconocimiento y Atención de los Derechos de los Migrantes y sus Familias del Estado de Oaxaca, publicada el 31 de octubre de 2015.
- San Luis Potosí. Ley de Migración para el Estado de San Luis Potosí, publicada el 12 de septiembre de 2015.

- Sonora. Ley de Protección y Apoyo a Migrantes, publicada el 6 de diciembre 2007.
- Puebla. Existe una iniciativa de ley del 26 de agosto de 2008.
- Tlaxcala. Ley de Protección y Atención a Migrantes y sus Familias del Estado de Tlaxcala, publicada el 10 de diciembre de 2012.
- Zacatecas. Se encuentra en trámite una Iniciativa de Ley de Atención y Derechos de los Migrantes en el Estado de Zacatecas del 8 de noviembre de 2012.

2.2.4 Análisis de medios impresos y recursos académicos

2.2.4.1 Análisis de medios impresos

El análisis involucró las publicaciones realizadas en cinco de los principales diarios de circulación nacional, *El Universal*, *Reforma*, *La Jornada*, *Excélsior* y *El Sol de México*, desde marzo del 2005 hasta abril del 2017, periodo que comprende desde la publicación del primer informe hasta el inicio de esta investigación. Las notas seleccionadas en el análisis fueron aquéllas que exponen los contenidos de los instrumentos de posicionamiento aquí analizados y las declaraciones de funcionarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los temas que abordan.

La estrategia metodológica de seguimiento se basó en la estrategia del documento “Metodología para la Observación de Medios de comunicación en Elecciones: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA”, publicado por la Organización de Estados Americanos en el 2011. Si bien este manual está enfocado en el seguimiento de partidos políticos durante campañas electorales, brinda elementos básicos que son útiles para el seguimiento de cualquier ámbito dentro de los estudios sociales y políticos. Este manual resalta los siguientes principios generales como aquéllos que deben de regir una metodología para el análisis en medios de comunicación: i. ser clara; ii. ser verificable; iii. ser pública; iv. ser comparable; v. ser imparcial; vi. tener alcance definido; vii. ser incluyente. Asimismo, el manual propone el empleo de tablas para el análisis de las publicaciones, las cuales deben concentrar la información de los medios de comunicación, así como los contenidos que hacen llegar a sus lectores.

2.2.4.2 Análisis de recursos académicos

Inicialmente se definieron de manera teórica los temas principales que debían contener los artículos académicos para incluirse en la muestra. De esta manera, se delimitaron los siguientes temas principales:

- Condiciones de estancia en detención migratoria a cargo del Instituto Nacional de Migración en México.
- Detención arbitraria de las autoridades mexicanas a población migrante.
- Secuestro a personas migrantes en tránsito por México.
- Niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional, no acompañados y en tránsito por México.

La búsqueda de los artículos académicos se limitó a aquéllos publicados entre el 1 de junio de 2005 al 31 de diciembre del 2016, de acuerdo con la publicación de los instrumentos de posicionamiento que comprende esta evaluación. Del total de artículos se seleccionaron únicamente aquéllos que abordaran los temas mencionados en el punto anterior. Asimismo, se tomaron en cuenta la fecha de publicación de cada uno de los informes y las recomendaciones emitidas, y las temáticas que éstos abordaban para incluir a las publicaciones en el análisis.

Posteriormente, fueron consultadas cinco bases de datos que concentran en sus buscadores las principales publicaciones de ciencias sociales:

- Academic Search Complete
- Jstor
- Clase
- Periódica
- Scielo

La búsqueda en las bases de datos se delimitó con los siguientes caracteres: (migra* and human rights) or (migra* and derechos humanos), buscando acotar los resultados al tema de la investigación. Asimismo, se realizó una pesquisa introduciendo el título de cada uno de los informes o las recomendaciones que abarca esta investigación.

Además de la revisión en las bases de datos, se realizó una revisión exhaustiva de cinco revistas académicas mexicanas, cuyo tema principal es el estudio de la migración, o bien los derechos humanos, entre las que se incluyen:

- Migraciones Internacionales, editada por El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
- Perfiles Latinoamericanos, editada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Anuario Mexicano de Derecho Internacional, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Frontera Norte, editada por El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
- Norteamérica, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Estudios Fronterizos, editada por la Universidad Autónoma de Baja California.
- Migración y Desarrollo, editada por la Red Internacional de Migración y Desarrollo.
- Cuestiones Constitucionales, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

De esta manera, se buscó agotar las probabilidades de publicaciones en el ámbito nacional e internacional, de manera que pudiera obtenerse un resultado confiable para la evaluación del impacto de los instrumentos de posicionamiento en las publicaciones académicas.

3. RESULTADOS

3.1 RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 13/2006 SOBRE LA PRÁCTICA DE VERIFICACIONES MIGRATORIAS ILEGALES

La CNDH documentó verificaciones migratorias ilegales y detenciones arbitrarias de personas migrantes llevadas a cabo por elementos de instituciones federales, estatales y municipales. Sus recomendaciones buscan erradicar estas prácticas.					
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones			Derechos humanos violados		
- Secretaría de la Defensa Nacional - Secretaría de Marina - Procuraduría General de la República - Secretaría de Gobernación - Instituto Nacional de Migración - Gubernaturas de los estados y Jefatura del Gobierno de la Ciudad de México			- Derecho a la igualdad y no discriminación - Derecho al libre tránsito - Derecho a la legalidad - Derecho de acceso a la justicia - Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso - Detención arbitraria		
Índices de Cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatal	ICA General	Federal	Estatal	ICB General
Semáforo de cumplimiento de recomendaciones					
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta	
Federal	40%	20%	20%	20%	
Estatal	21%	15%	23%	42%	
General	22%	15%	22%	40%	
Incidencia de la Recomendación G. 13/2006 en las acciones reportadas por autoridades					
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema			
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento	14	Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)		5	
Difusión del instrumento a municipios	7	Tema migratorio incluido en planes estatales		4	
Difusión del instrumento a otras dependencias	7	Campañas de difusión		3	
Solicitud de información sobre acciones específicas	5	Capacitación de servidores públicos		3	
Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	3	Colaboración con OSC, organismos internacionales y academia		2	

Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema	
Capacitación de servidores públicos	2	Operativos	2
Políticas públicas con población objetivo: personas migrantes	1	Políticas públicas con población objetivo: personas migrantes	2
Precisa marco normativo que regula el tema	1	Señala disposiciones administrativas al interior de institución (lineamientos, protocolos)	2
Respuesta de dependencias municipales sobre acciones implementadas	1	Precisa marco normativo que regula el tema	2
Señala disposiciones administrativas al interior de institución (lineamientos, protocolos)	1	Solicitud de información sobre acciones específicas	1
-		Unidades de atención a personas migrantes	1
-		Apoyo a albergues, Casas de Migrante y OSC	1
-		Grupos de trabajo para el combate y prevención de secuestro	1
TOTAL	42	TOTAL	29
Cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores al instrumento			
Federal		Estatal	
CPEUM- Las prácticas de verificación migratoria deben regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Ley de Migración- Establece los supuestos de verificación migratoria a ejercer por el INM, si bien puede solicitar coadyuvancia de otras autoridades encargadas de la seguridad nacional. Reglamento Ley de Migración-Establece las formalidades debidas en las verificaciones migratorias. Reglamento Interior SEGOB- Establece las facultades de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del INM. Ley General de Víctimas- obliga a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.		Baja California- Establece la coadyuvancia de las dependencias y entidades estatales y municipales con la autoridad migratoria. Ciudad de México- Las personas migrantes tienen derecho a ser protegidas contra la persecución, el hostigamiento, las detenciones arbitrarias y la no criminalización. Estado de México- Establece la coadyuvancia de las dependencias y entidades estatales y municipales con la autoridad migratoria. Jalisco- Las personas migrantes sólo están obligadas a mostrar su documentación y a proporcionar información y sus datos personales a la autoridad competente. Hidalgo- Ninguna persona migrante puede ser detenida por una autoridad estatal o municipal, por la sola presunción de su condición migratoria. Michoacán- Sólo la autoridad competente puede comprobar la nacionalidad y situación migratoria de las personas migrantes. Oaxaca- Ninguna persona migrante puede ser molestada en su persona, familia, domicilio, patrimonio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación, sino mediante escrito de autoridad competente, fundado y motivado. San Luis Potosí- Sólo la autoridad competente puede comprobar la nacionalidad y situación migratoria de las personas migrantes. Tlaxcala- Las personas migrantes tienen los derechos de recibir protección en caso de persecución y hostigamiento, así como en caso de detenciones arbitrarias.	
Presencia en medios impresos y recursos académicos			
 3 Notas		 0 Referencias	

Derechos violados vinculados con el instrumento 2006 vs. 2016				
Derechos	2006	2016	Diferencia	Variación %
Derecho a la igualdad y no discriminación	5	16	+11	+220% ↑
Derecho al libre tránsito	2	0	-2	-100% ↓
Derecho a la legalidad	1	80	+79	+7900% ↑
Derecho de acceso a la justicia	Sin información			
Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso	43	596	+553	+1286% ↑
Detención arbitraria	40	23	-17	-42.5% ↓
Vigencia de la problemática en 2017 según personas expertas				
VIGENTE Se reconocen avances normativos y menos casos de detenciones arbitrarias por SEDENA y SEMAR. No obstante, las verificaciones migratorias ilegales continúan, especialmente por parte de las autoridades estatales y municipales.	• “La realidad es que en la práctica sigue sucediendo.” (OSC) • “De forma positiva la recomendación iba dirigida a las fuerzas armadas, Marina y SEDENA, y estas han dejado de hacer estas detenciones, ahí ya hay un aspecto positivo. En las otras sigue habiendo detenciones por autoridades que no tienen facultades legales para hacerlo.” (Gobierno) • “Se ha detectado es que muchas veces presentan al extranjero, lo aseguran y después el INM le da el oficio a la autoridad. Es: ‘Ya me los trajiste, pues para que no tengamos broncas’, porque además por normatividad le tiene que avisar Migración al Órgano Interno de Control de la dependencia que hizo la detención, que esa detención es irregular, pues no puede detener a estas personas, pero para seguir colaborando les entregan el oficio, pero posterior a la fecha de detención.” (CNDH) • “Definitivamente no pasa como antes, porque muchas de las revisiones ilegales tenían que ver con el desconocimiento, y hay tanta información, tanta cosa, que son menos los actores que pueden hacer eso. Creo que todavía lo siguen haciendo corporaciones de seguridad, pero lo hacen de una manera mucho más velada.” (CNDH) • En verificaciones migratorias hay cuestiones que tienen que ver con superar los rezagos legales y eso digamos ya está superado. Claro, ya lo tienes regulado, ya tienes claridad en que las únicas que puedan realizar verificaciones migratorias son las autoridades migratorias, pero seguimos viendo que no necesariamente es así. “ (Gobierno)			

3.2 INFORME ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS ESTACIONES MIGRATORIAS Y LUGARES HABILITADOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN EN LA REPÚBLICA MEXICANA (2005)

El instrumento detalla la situación de los derechos humanos de las personas migrantes detenidas en estaciones migratorias. Entre los señalamientos principales se encuentran: malas condiciones de las instalaciones, insalubridad, hacinamiento, deficiencias en alimentación, servicio médico, falta de áreas para separar hombres, mujeres, niñas, niños y adolescentes, entre otras.

Institución a la que se dirigen las propuestas	Derechos humanos violados
• Instituto Nacional de Migración	• Derecho a la seguridad e integridad personal • Derecho a la legalidad • Derecho a la seguridad jurídica • Derecho a la protección de la unidad familiar • Derecho a recibir un trato digno • Derecho a la salud

Índice de Cumplimiento A				
.70				
Semáforo de cumplimiento de propuestas				
Institución	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
INM	40%	60%	0%	0%
Incidencia del Informe 2005 en las acciones reportadas por el INM				
Acciones vinculadas a las propuestas del instrumento				
Señala disposiciones administrativas al interior de la institución (lineamientos, protocolos)			4	
Precisa marco normativo que regula el tema			3	
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento			2	
Colaboración con otras instancias federales			1	
Visitas de supervisión, seguimiento o control			1	
TOTAL			11	
Cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores al instrumento				
Federal		Estatal		
CPEUM- Las prácticas de verificación migratoria deben regirse por los principios de legalidad y respeto a los derechos humanos. Ley de Migración- Establece estándares básicos de trato a las personas migrantes alojadas: trato digno, derecho a la salud, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso; y señala los derechos de los alojados y presentados en estaciones migratorias y estancias provisionales. Reglamento Ley de Migración- Establece el derecho al debido proceso y las formalidades debidas en el procedimiento administrativo para alojados y presentados en estaciones migratorias. Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias INM- Señala las condiciones y los requisitos mínimos para las estaciones migratorias y los lugares habilitados para ello. Ley General de Víctimas- obliga a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.		Baja California- Las personas migrantes tienen derecho a la salud, la educación y el trato digno. Chihuahua- Los entes públicos deben proporcionar a las personas migrantes: alimentación, servicios médicos, alojamiento, vestido y asistencia jurídica, entre otros. Ciudad de México- Crea un padrón de huéspedes en la CDMX, quienes tienen derecho de acceder a programas sociales de salud, educación y alojamiento. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión. Jalisco- Las personas migrantes tienen derecho al respeto irrestricto de sus derechos humanos; al acceso a los programas de desarrollo, proyectos y acciones gubernamentales del Estado; a los servicios que presta la Administración Pública Estatal y Municipal; a un trato digno, respetuoso, oportuno y con calidad humana; a los trámites registrales de conformidad a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; al libre tránsito; y a la asistencia consular. Hidalgo- Las personas migrantes tienen derecho a atención médica de emergencia; atención materno infantil, ginecológica y de posparto; atención de medicina preventiva; hospedaje, cobija y comida hasta por tres días en los albergues públicos del Estado o Municipios; asesoría sobre orientación y gestión de trámites, derechos humanos, migración y servicio exterior que brindará la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, las oficinas de la Coordinación y/o los Municipios; y asistencia legal que le proporcionará la Secretaría de Gobierno del Estado.		

Federal	Estatal			
	Michoacán- Las personas migrantes tienen derecho de no ser sometidos individual o colectivamente a detención o prisión arbitrarias. Además, se crean centros municipales para las personas migrantes y sus familias, los cuales les brindan asesoría jurídica y administrativa. Oaxaca- Se establecen centros de atención y enlaces municipales para canalizar a las personas migrantes y sus familias que lo requieran con las autoridades competentes, para efectos de que reciban los servicios de atención y apoyo. Tlaxcala- Las personas migrantes tienen derecho de recibir atención médica.			
Presencia en medios impresos y recursos académicos				
 3 Notas	 4 Referencias			
Derechos violados vinculados con el instrumento y con INM como autoridad responsable				
Derechos	2005	2016	Diferencia	Variación %
Derecho a la seguridad e integridad personal	3	22	+19	+633.3% ↑
Derecho a la legalidad	0	61	+61	- ↑
Derecho a la seguridad jurídica	12	412	+400	+3333.3% ↑
Derecho a la protección de la unidad familiar	Sin información			
Derecho a recibir un trato digno	0	231	+231	- ↑
Derecho a la salud	1	15	+14	1400% ↑
Vigencia de la problemática en 2017 según personas expertas				
VIGENTE Se reconocen avances en la materia, tanto de marco normativo como de infraestructura. Sin embargo, las condiciones de las estaciones migratorias están muy lejos de cumplir con los estándares internacionales, como los propuestos por el AC-NUR y la <i>International Detention Coalition</i>.	• “Definitivamente sí hubo un cambio increíble. A mí me tocó visitar las estaciones migratorias, varias en 2005, y obviamente todo lo que dice este Informe era completamente real. [...] hubo cambios muy grandes, realmente muy grandes. [...] pero definitivamente hay muchas otras que siguen estando idénticas, como, por ejemplo, el tema médico”. (OSC) • “Trabajamos en este año precisamente en el protocolo de hacinamiento. [...] Cuando llegan a la estación migratoria ellos tienen derecho a un debido proceso, desde que ingresan se les hace un certificado médico, se les leen sus derechos, se les otorga un traductor, se les informa que tienen derecho a ser retornados a su país, si son víctimas o testigo de delito se les canaliza precisamente ante la autoridad competente, siempre proporcionando todas las facilidades para que puedan realizar esta denuncia. Se les hace un certificado médico de salida, se les informa que pueden ser regularizados por visas humanitarias o por otros aspectos, o que pueden ser retornados. Si bien es cierto que el Instituto todavía no cuenta en todos los estados con gran capacidad para realizar este tipo de situaciones, sí cuenta con grandes estaciones migratorias donde se hacen todos estos procesos y se les apoya en ese sentido a los migrantes.” (Gobierno) • “Se mantiene el libro de vigilar y castigar, [...] está presente en las estaciones migratorias, es un esquema completamente criminalizado y carcelario. [...] Cuando es detenida por el INM llega a una estación migratoria, se le abre un proceso administrativo migratorio y dentro del procedimiento administrativo migratorio es el que un médico legista certifique o acredite las condiciones de salud de las personas. En los informes que donde yo te estoy mostrando			

	cuando se hizo un análisis para los expedientes, se ven que los hacen en machote[...]. La estación migratoria tipo B está ubicada en el sótano de un edificio federal donde están otras secretarías, y ese sótano le hicieron un <i>mezzanine</i> para que funcione como un primer piso, dividieron el sótano que fue de 1.90, y en ese lugar es donde los detienen, son condiciones carcelarias, no hay luz del sol, no hay aire, no hay nada. A mí esta vaina de que son alojados, están resguardados, están protegidos es pura basura, están encarcelados.” (OSC) • “Todavía siguen siendo cárceles. [...] Pero como en la parte sur, las condiciones donde ponen tanta gente que en lugar que no hay espacio para tanta. Lo que yo he conocido en el sur y acá en el norte, todavía hay mucho que hacer para mejorar las estaciones migratorias.” (OSC) • “Creo que los visitantes, después de estar ahí “macheteándole” sin ser las óptimas las condiciones, han mejorado. Yo me acuerdo también de testimonios de migrantes que decían que como en las cárceles dormían todos parados y abrazados porque los dejaban tres días en el calor, en la Ventosa, por ejemplo, todos hacinados, sin comer, unos se desmayaban de hambre, otros de calor, etcétera. Y esas cosas ahorita puede ser que sucedan, pero cada vez es más difícil. Creo que han mejorado, por ejemplo, la alimentación, la comida, creo que también es algo que ha mejorado [...]. Esas cosas en este momento ya no pasan, pasan otras cosas, a lo mejor los baños siguen estando no tan limpios, que no les arreglan las regaderas, que solamente limpian cuando llega el personal de la CNDH. Creo que también lo que podría hacer la CNDH es no ser tan predecible, o sea, si vas todos los miércoles y viernes de 10:00 de la mañana a 2:00 de la tarde a la estación migratoria, y siempre llegas, por supuesto que te agarran la medida.” (CNDH)

3.3 INFORME ESPECIAL SOBRE LOS CASOS DE SECUESTRO EN CONTRA DE MIGRANTES DE (2009)

La CNDH documentó casos de secuestro de personas migrantes, trata de personas, tráfico de personas, abuso sexual, falta de acceso a la justicia, omisión, corrupción, impunidad y colusión de autoridades con el crimen organizado.

Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• Sistema Nacional de Seguridad Pública - Presidencia de la República - Secretaría de Gobernación - Secretaría de la Defensa Nacional - Secretaría de Marina - Procuraduría General de la República - Gubernaturas de los estados y Jefatura del Gobierno de la Ciudad de México • Instituto Nacional de Migración	• Derecho a la vida • Derecho a la libertad • Derecho a la dignidad humana • Derecho a la igualdad y no discriminación • Derecho a la propiedad • Derecho a la seguridad e integridad personal • Derecho a la legalidad • Derecho de acceso a la justicia • Derecho a la seguridad jurídica

Índices de cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
					

RESUMEN EJECUTIVO
ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES
Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO II. PERSONAS MIGRANTES

Semáforo de cumplimiento de propuestas				
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	29%	11%	26%	34%
Estatal	11%	5%	32%	52%
General	14%	6%	31%	49%
Incidencia del informe 2009 en las acciones reportadas por autoridades				
Acciones vinculadas a las propuestas del instrumento		Acciones relacionadas al tema		
Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	11	Capacitación de servidores públicos		9
Políticas públicas con población objetivo: personas migrantes	9	Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)		9
Grupos de trabajo para el combate y la prevención del secuestro	8	Colaboración con OSC, organismos internacionales y academia		7
Campañas de difusión	7	Solicitud de información sobre acciones específicas		7
Operativos	7	Campañas de difusión		6
Unidades de atención a personas migrantes	7	Precisa marco normativo que regula el tema		4
Capacitación de servidores públicos	6	Tema migratorio incluido en planes estatales		4
Señala disposiciones administrativas al interior de institución (lineamientos, protocolos)	6	Investigación y diagnóstico		3
Acompañamiento y asesoría a personas migrantes	3	Reporta averiguaciones previas		7
Colaboración con OSC, organismos internacionales y academia	3	Señala disposiciones administrativas al interior de la institución (lineamientos, protocolos)		3
Investigación y diagnóstico	2	Software, bases de datos y tecnologías		3
Precisa marco normativo que regula el tema	2	Apoyo a albergues, Casas de Migrante y OSC		2
Solicitud de información sobre acciones específicas	2	Operativos		2
Infraestructura y equipo	1	Difusión del instrumento a otras dependencias		1
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento	1	Políticas públicas con población objetivo: personas migrantes		1
Software, bases de datos y tecnologías	1	Respuesta de dependencias municipales sobre acciones implementadas		1
.		Visitas de supervisión, seguimiento o control		1
TOTAL	76	TOTAL		70

Cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores al instrumento				
Federal		Estatat		
CPEUM- Se reforman y adicionan diversos aspectos en relación con el delito de secuestro: prisión preventiva de oficio; especificaciones en el proceso penal acusatorio y oral, y en los casos de extinción de dominio. Además, se faculta al Congreso para expedir las leyes generales en materia de secuestro. Ley de Migración- Establece como delito el tráfico de personas indocumentadas. Reglamento Ley de Migración- Señala el derecho de los extranjeros víctimas de delito de denunciar los hechos y establece una protección especial para NNAMNA. Código Penal Federal- Tipifica el delito de secuestro y establece la reparación del daño (víctimas/migrantes). Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro- Establece las penalidades en caso de secuestro. Ley Federal de Delincuencia Organizada- Señala que el tráfico de personas establecido en la Ley de Migración también se encuentra dentro de los supuestos de delincuencia organizada. 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- Establece las políticas y los programas de prevención en materia de trata de personas, con énfasis en personas migrantes. Ley General de Víctimas- obliga a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral, especialmente a causa del delito de secuestro.		Baja California- Las personas migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, al debido proceso y a presentar quejas en materia de derechos humanos. Chihuahua- Los entes públicos deben proporcionar atención, asesoría y protección a personas migrantes víctimas de delitos. Además, se promueve la creación de agencias del MP especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes. Chiapas- Se crea la Fiscalía Especializada en Delitos cometidos en contra de personas Inmigrantes. Hidalgo- Toda persona podrá denunciar conductas discriminatorias y violatorias de los derechos de las personas migrantes. Oaxaca- Las personas migrantes tienen derecho de recibir protección contra todo tipo de delitos y violencia, ya sea física, psicológica, económica o patrimonial, y ver garantizado su derecho al debido proceso legal. La prevención de la comisión de delitos contra las personas migrantes, así como la garantía de los derechos de los ofendidos y las víctimas de delito, son objetivos de la política pública en la materia. San Luis Potosí- Las personas migrantes tienen derecho a la procuración e impartición de justicia y al debido proceso. En los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el Interés Superior de los mismos. Sonora- El Ejecutivo Estatal podrá determinar la creación de agencias del Ministerio Público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes. Tlaxcala- Las personas migrantes tienen derecho al acceso a la justicia, al debido proceso y a presentar quejas en materia de derechos humanos.		
Presencia en medios impresos y recursos académicos				
 27 Notas		 18 Referencias		
Derechos violados vinculados con el instrumento 2009 vs. 2016				
Derechos	2009	2016	Diferencia	Variación %
Derecho a la vida	5	1	-4	-80% 
Derecho a la libertad	17	29	+12	+70.5% 
Derecho a la dignidad humana	170	313	+143	+84.1% 
Derecho a la igualdad y no discriminación	18	21	+3	+16.6% 
Derecho a la propiedad	15	22	+7	+46.6% 
Derecho a la seguridad e integridad personal	67	44	-23	-34.3% 
Derecho a la legalidad	54	80	+26	+48.1% 
Derecho de acceso a la justicia	Sin información			
Derecho a la seguridad jurídica	362	596	+234	+64.6% 

Vigencia de la problemática en 2017 según personas expertas	
VIGENTE Se reconoce que el Informe permitió visibilizar una problemática que estaba siendo ignorada, pero que también estalló a la par de la Guerra contra el narcotráfico y la pérdida de control sobre amplias zonas del territorio por parte del Estado. Aunque se dieron avances institucionales y normativos, el impacto en las personas migrantes no fue suficiente, lo cual motivó y alimentó el siguiente informe en 2011.	• “Visibilizó un tema que ahí estaba y que no estaba en la agenda pública, y lo posiciona. Creo que ese fue un punto fundamental, el visibilizar, decir la CNDH que las entrevistas que está haciendo a los migrantes en los albergues están contando esto, está sucediendo esto en México, prender el foco rojo.” (CNDH) • “Un año después, cuando es lo de San Fernando, justamente para nosotros que trabajamos con esos materiales fue tan obvio que más allá de si eran 20 mil o eran 30 mil o eran dos, el punto era el reconocimiento de una realidad que es la violación a los derechos humanos, que fue tremenda con lo de San Fernando y que tuvo que hacerse cargo en su momento, por lo menos poner la cara el gobierno mexicano, y eso aún más fortaleció y legitimó y se agradeció la existencia de ese informe.” (Academia) • “Secuestro es difícil medir, sobre todo porque ahí ya no nada más son autoridades federales, sino estatales, municipales y tiene que ver más con un contexto de seguridad pública que rebasa por mucho la mesa migratoria. Ir como poniendo también de repente nosotros justo esa clasificación, también pasa que como sociedad vayamos enfocando los problemas en dónde están, porque si de repente: “es que este es un tema migratorio”, digo, está bien, nada más que a la vuelta de los años te das cuenta de que era en realidad era un problema de seguridad pública.” (Gobierno) • “El antecedente viene de los medios de comunicación, ellos estaban alzando la voz, la CNDH los empieza a escuchar, a recabar toda la información, a sistematizar y a proponer. Y entre las propuestas que hace estaba el derecho al acceso a la justicia, que ellos no crean que porque estaban de manera irregular en México no podían denunciar. [...] se les abren las puertas para decir: “Tienes que denunciar, no tengas miedo, señala quiénes son los que te están deteniendo, qué autoridades o qué personas te están deteniendo”, [...] en el momento en que la CNDH empieza a marcar propuestas, primero acceso a la justicia, luego que se determinen como víctimas, después que se les repare el daño, sí es una gran evolución, porque ellos tenían el miedo de: “Si me presento a una autoridad va a ser peor, porque veo que hay corrupción”. (CNDH)

3.4 INFORME ESPECIAL SOBRE SECUESTRO DE MIGRANTES EN MÉXICO DE (2011)

El informe visibiliza la dimensión del secuestro de personas migrantes y evalúa las acciones implementadas para la atención a víctimas y las estrategias de combate desde el Informe de 2009. Detalla las zonas de riesgo y propone medidas para garantizar la reparación del daño, la atención de víctimas y las medidas para fortalecer la prevención del delito.

Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• Secretaría de Gobernación • Instituto Nacional de Migración • Procuraduría General de la República • Secretaría de Seguridad Pública Federal • Gubernaturas de los estados y Jefatura del Gobierno de la Ciudad de México (Secretarías de Seguridad Pública y Procuradurías Generales de Justicia)	• Derecho a la vida • Derecho a la libertad • Derecho a la seguridad pública en México • Derecho a la seguridad e integridad personal • Derecho a la legalidad • Derecho acceso a la justicia • Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso • Derecho de las víctimas de delito

Índices de Cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatal	ICA General	Federal	Estatal	ICB General
					

Semáforo de cumplimiento de propuestas				
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	40%	15%	15%	30%
Estatad	16%	17%	17%	50%
General	18%	17%	17%	48%
Incidencia del informe 2011 en las acciones reportadas por autoridades				
Acciones vinculadas a las propuestas del instrumento		Acciones relacionadas al tema		
Capacitación de servidores públicos	32	Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	13	
Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	17	Reporta averiguaciones previas	14	
Unidades de atención a personas migrantes	15	Solicitud de información sobre acciones específicas	8	
Operativos	14	Señala disposiciones administrativas al interior de institución (lineamientos, protocolos)	7	
Políticas públicas con población objetivo: personas migrantes	9	Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento	3	
Señala disposiciones administrativas al interior de institución (lineamientos, protocolos)	9	Operativos	3	
Grupos de trabajo para el combate y prevención de secuestro	7	Precisa marco normativo que regula el tema	3	
Investigación y diagnóstico	6	Software, bases de datos y tecnologías	3	
Acompañamiento y asesoría a personas migrantes	5	Tema migratorio incluido en planes estatales	3	
Campañas de difusión	5	Unidades de atención a personas migrantes	3	
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento	5	Acompañamiento y asesoría a personas migrantes	2	
Colaboración con OSC, organismos internacionales y academia	2	Campañas de difusión	2	
La propuesta emitida no aplica al contexto y/o atribuciones	2	Capacitación de servidores públicos	2	
Software, bases de datos y tecnologías	2	Grupos de trabajo para el combate y prevención de secuestro	2	
Solicitud de información sobre acciones específicas	2	Códigos de ética	1	

RESUMEN EJECUTIVO
ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES
Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO II. PERSONAS MIGRANTES

Apoyo a albergues, Casas de Migrante y OSC	1	Investigación y diagnóstico	1
Precisa marco normativo que regula el tema	1	Respuesta de dependencias municipales sobre acciones implementadas	1
Tema migratorio incluido en planes estatales	1	-	
TOTAL	133	TOTAL	71
Cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores al instrumento			
Federal		Estatual	
CPEUM- Se reforman y adicionan diversos aspectos en relación con el delito de secuestro: prisión preventiva de oficio; especificaciones en el proceso penal acusatorio y oral, y en los casos de extinción de dominio. Además, se faculta al Congreso para expedir las leyes generales en materia de secuestro. Ley de Migración- Establece principios para evitar el secuestro y tráfico de personas; el derecho de procuración de justicia; la regularización migratoria para víctimas y/o testigos de delito; acciones de prevención del delito; la atención de personas en condición de vulnerabilidad; y las figuras de deportación y retorno asistido excluidas para la protección de víctimas y/o testigos de delito Reglamento Ley de Migración- Señala asistencia médica y psicológica a víctimas del delito; da la posibilidad de otorgar una visa humanitaria a las víctimas del delito; regularización migratoria para las víctimas del delito; protección para NNA víctimas del delito; derecho de denuncia ante el MP; derechos de participar en el proceso penal correspondiente, protección consular, denuncia y regularización migratoria; y protección a grupos en situación de vulnerabilidad (víctimas y/o testigos del delito) Código Penal Federal- Tipifica el delito de secuestro y establece la reparación del daño (víctimas - migrantes). Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro- Establece las penalidades en caso de secuestro. Ley Federal de Delincuencia Organizada- Señala que el tráfico de personas establecido en la Ley de Migración también se encuentra dentro de los supuestos de delincuencia organizada. 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- Establece las políticas y los programas de prevención en materia de trata, con énfasis en personas migrantes. Ley General de Víctimas- obliga a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral, especialmente a causa del delito de secuestro.		Baja California- Las personas migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, al debido proceso y a presentar quejas en materia de derechos humanos. Chihuahua- Los entes públicos deben proporcionar atención, asesoría y protección a personas migrantes víctimas de delitos. Se promueve la creación de agencias del MP especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes. Chiapas- Se crea la Fiscalía Especializada en Delitos cometidos en contra de personas Inmigrantes. Hidalgo- Toda persona podrá denunciar conductas discriminatorias y violatorias de los derechos de las personas migrantes. Oaxaca- Las personas migrantes tienen derecho de recibir protección contra todo tipo de delitos y violencia, ya sea física, psicológica, económica o patrimonial, y a ver garantizado su derecho al debido proceso. La prevención de la comisión de delitos contra las personas migrantes, así como la garantía de los derechos de los ofendidos y las víctimas de delito son objetivos de la política pública en la materia. San Luis Potosí- Las personas migrantes tienen derecho a la procuración e impartición de justicia y al debido proceso. En los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el Interés Superior de los mismos. Sonora- El Ejecutivo Estatal podrá determinar la creación de agencias del Ministerio Público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes. Tlaxcala- Las personas migrantes tienen derecho a al acceso a la justicia, al debido proceso y a presentar quejas en materia de derechos humanos.	

Presencia en medios impresos y recursos académicos				
 22 Notas		 13 Referencias		
Derechos violados vinculados con el instrumento 2011 vs. 2016				
Derechos	2011	2016	Diferencia	Variación %
Derecho a la vida	5	1	-4	-80% 
Derecho a la libertad	50	29	-21	-42% 
Derecho a la seguridad pública en México	Sin información			
Derecho a la seguridad e integridad personal	120	44	-76	-63% 
Derecho a la legalidad	80	80	0	— 
Derecho acceso a la justicia	Sin información			
Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso	2641	596	-2045	-77.4% 
Derecho de las víctimas de delito	Sin información			
Vigencia de la problemática en 2017 según personas expertas				
VIGENTE Este informe, posterior a las masacres de San Fernando, permitió dar continuidad al Informe de 2009. Las personas expertas subrayan la evolución del crimen organizado y lo poco confiable que son los registros oficiales. El secuestro de personas migrantes en tránsito por México continúa.	• “Actualmente se sigue hablando del secuestro, pero ya no está posicionado. Después de San Fernando creo que la autoridad por lo menos se preocupó por dar una imagen distinta. Ahora lo que también cambió, es que el crimen organizado también evoluciona, entonces dejan de hacer los secuestros masivos y pasan a ser secuestros, extorsiones en el tren; el secuestro masivo ha disminuido, dicho por los mismos defensores, pero no hay un instrumento ahorita que valide eso, pero lo que han dicho los defensores es que aumentó la extorsión. Está la extorsión y evidentemente la autoridad dice: “Nosotros no podemos con todo, estamos haciendo lo que podemos, pero también es responsabilidad...”, por eso el tema que ya no se suban a “La Bestia”, porque dicen que al no subirse a “La Bestia” los están cuidando, pero no es cierto, porque al final de cuentas toman otras rutas que son más peligrosas, se invisibilizan más.[...] cuando ponen a disposición de PGR a todos los migrantes rescatados, PGR dice que no estaban secuestrados, que era tráfico de personas, porque ellos ya habían pagado por llegar al otro lado y no les dan calidad de víctimas. PGR ahorita tiene muy poca gente con calidad de víctimas de secuestro, porque al final de cuentas los están reportando como víctimas de tráfico y esos no alcanzan visa humanitaria, tiene que ser víctima de secuestro.” (CNDH) • “Tenemos muchas situaciones que dentro de los mismos secuestros violan a hombres, mujeres, niños, niñas, hemos tenido ese problema. Respecto al tráfico de personas, la verdad es un tema trasnacional enorme, en donde sí tenemos denuncias, se están realizando investigaciones, muchas personas de Centroamérica se dedican a eso, pero la cantidad de delitos en realidad son suficientes los que se investigan.” (Gobierno) • “Sigue habiendo tráfico de personas, tráfico de órganos, se atenta contra la libertad sexual de migrantes tanto hombres como mujeres, tanto niñas, niños y adolescentes, como mayores. Y también en su libertad de tránsito son absolutamente vulnerados.” (OSC)			

4. CONCLUSIONES

- Una consecuencia imprevista al llevar a cabo las solicitudes de información para este estudio fue que diversas entidades revivieron las recomendaciones e impulsaron la capacitación y otras acciones como el reenvío de los contenidos de los instrumentos de posicionamiento a las autoridades competentes, con lo cual se generó sinergia en la agenda migrante. Lo anterior resulta oportuno, especialmente considerando que las motivaciones de todos los instrumentos continúan vigentes.
- Se debe considerar que el marco normativo ha cambiado profundamente desde la emisión de los instrumentos, pero no así, los temas que regula. Lo cual demuestra que incluso cuando se dan cambios legislativos o normativos al interior de las instituciones, como son los protocolos de actuación o los lineamientos de operación, éstos no necesariamente tienen un impacto en las poblaciones objetivo si no se da una profunda capacitación y sensibilización a los servidores públicos encargados de ejecutarlas.
- Lo anterior lleva a la posibilidad de que la CNDH evalúe la necesidad de actualizar y emitir nuevos informes y recomendaciones sobre estaciones migratorias, verificaciones migratorias ilegales y secuestro. La gran mayoría de los expertos consideran, reconociendo algunos avances, que sus retos y propuestas siguen vigentes.
- En algunas respuestas de gobiernos estatales se señaló que debido a que los instrumentos analizados en el presente estudio contaban con más de diez años de ser emitidos, no contaban con registros. Por ello, sería pertinente que al emitir nuevos instrumentos se precise la temporalidad en la que se le debe dar seguimiento a la comprobación y evaluación de las propuestas y recomendaciones.
- Se sugiere que las recomendaciones y las propuestas de los instrumentos de posicionamiento sean concretas y precisas sobre lo que se espera que las distintas autoridades o instituciones implementen o lleven a cabo. Se debe preferir lo específico sobre lo general. Así, la calidad, objetividad y precisión de las evaluaciones será más eficiente a partir de indicadores concretos.
- Se debe señalar que muchas de las recomendaciones y propuestas, al ser vagas e imprecisas, dejan abierta a la interpretación de las autoridades a quienes se dirigen lo que se espera que lleven a cabo. Incluso algunas, como la del 2009, no mencionan explícitamente las instituciones a las que se dirige, sino al conjunto de éstas, en este caso el “Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Esto tiene como consecuencia que sea difícil deslindar responsabilidades entre las autoridades competentes.
- Al realizar las propuestas y recomendaciones, se deben incorporar temporalidades, líneas base e indicadores que permitan evaluar su evolución y cumplimiento. Igualmente, se sugiere que las recomendaciones sean precisas y concretas para que las evaluaciones sean viables técnica y financieramente, pero sobre todo válidas y comprobables. Aunque ya se perciben cambios en este sentido, se recomienda seguir profundizando en esta línea.

- Se deben evitar propuestas que se limiten a dirigir instrucciones al personal a cargo de las autoridades a quienes se dirigen, ya que en las respuestas a las solicitudes de información se observó que este tipo de propuestas únicamente inducen a que con la emisión de un oficio en el que se “giran instrucciones” se den por cumplidas las referidas propuestas.
- En este sentido, se sugiere evitar propuestas que se presten a la simulación imperante en la administración pública federal y de los gobiernos estatales.
- Ante el débil Estado de derecho con el que cuenta el país, los mecanismos de transparencia son actualmente una herramienta fundamental para la labor de la CNDH. Por ello, se sugiere capacitar a su personal en la materia para dirigir solicitudes de información que recojan con precisión las distintas acciones vinculadas con futuros instrumentos de posicionamiento para su seguimiento.
- Igualmente, para futuros instrumentos se sugiere evitar recomendaciones o propuestas genéricas para los estados en casos que sus contextos locales no apliquen. Por ejemplo, en el caso del Informe de 2009 sobre secuestro, una propuesta dirigida a todas las entidades federativas señala: “Implementar en coordinación con la SSP Federal los mecanismos necesarios para fortalecer la seguridad pública en las zonas aledañas a las vías del tren que son utilizadas por las personas migrantes en su tránsito por el territorio nacional.” Esta propuesta, bien intencionada sin lugar a dudas, claramente no aplica para todos los contextos, pues ni la ruta migrante, ni las vías del tren cruzan por las 32 entidades federativas.
- Como se pudo observar, gran parte de las propuestas y recomendaciones atendieron a indicadores de proceso, pero no necesariamente de impacto directo en la población objetivo. Por ello, es necesario impulsar investigación multianual, longitudinal y metodológicamente confiable que permita rastrear cambios, más allá de oficios dirigidos y fotografías genéricas de capacitación a servidores públicos como respaldo de implementación.
- Aunque se contabilizaron 262 acciones vinculadas directamente con las propuestas de los instrumentos, éstas no necesariamente fueron producto de los mismos. Por ejemplo, el informe de 2005 observaba las condiciones de hacinamiento de las estaciones migratorias, pero fue hasta 2017 cuando el INM emitió un Protocolo al respecto, relacionado con la Recomendación Núm. 68/2016.
- De todos los instrumentos analizados, los que contaron con menor tasa de respuesta a las solicitudes de información fueron los de secuestro de 2009 y 2011.
- A nivel federal, en el semáforo de cumplimiento las respuestas satisfactorias siempre fueron más altas que las estatales. Con excepción del informe de 2009 donde éstas alcanzaron 29%. En el resto de los instrumentos (2005, 2006 y 2011), el 40% de las propuestas dirigidas a autoridades federales recibieron respuesta satisfactoria.
- Debido a que el *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana* de 2005 solo se dirigió al INM, el 100% de sus propuestas recibieron respuesta, de las cuales dos fueron evaluadas con respuesta satisfactoria y tres con respuesta incompleta pero cooperativa. De todos los instrumentos analizados en el presente estudio, el informe de 2005 obtuvo el ICA más alto (.70). Pero esto se explica, en primer lugar, por la naturaleza de las dos propuestas cumplidas, la primera solventada con la Ley de Migración de 2011, y la segunda a partir del Protocolo

de Actuación para Prevenir el Hacinamiento en las Estaciones Migratorias del INM de 2017. En segundo lugar, porque al ser únicamente dirigida a una institución federal y no a entidades federativas, como el resto de los instrumentos analizados, la probabilidad de no respuesta a la solicitud fue considerablemente menor.

- De la *Recomendación General Núm. 13/2006 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales*, 22% de las respuestas a las recomendaciones fueron evaluadas con respuesta satisfactoria, y 15% con respuesta cooperativa. Por su parte, seis de cada diez quedaron sin respuesta (40%) o su respuesta fue rechazada o sin argumentación suficiente (22%). El ICA General del Instrumento es bajo (.30). Por su parte, considerando únicamente a las autoridades que enviaron su respuesta el cumplimiento de las recomendaciones, el ICB incrementa a un punto medio (.50). En éste, como en el resto de los índices del estudio, las autoridades federales reportaron un cumplimiento mayor en comparación con todas las entidades federativas. A nivel federal se obtiene un ICA medio (.50). No obstante, a nivel estatal, el ICA se reduce a .28.
- Dos de cada diez propuestas del *Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes* de 2009 recibieron respuesta satisfactoria (14%) o cooperativa (6%). Por su parte, ocho de cada diez propuestas quedaron sin respuesta (49%), o su respuesta fue rechazada o sin argumentación suficiente (31%). Este alto porcentaje se explica, entre otras razones, porque es el instrumento que cuenta con las propuestas más imprecisas y vagas. Incluso, por igual se dirigen propuestas a instancias federales y a estatales, las cuales evidentemente tienen distintas atribuciones y alcances prácticos. El ICA General del Instrumento es muy bajo (.17): de todos los instrumentos es el que cuenta con menor índice de cumplimiento. Si se consideran únicamente a las autoridades que enviaron su respuesta, el cumplimiento de las recomendaciones se eleva en el ICB (.33). A nivel federal el instrumento obtiene un ICA bajo (.34); no obstante, a nivel estatal el ICA se reduce a .14.
- En cuanto al *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México* de 2011, siete de cada diez propuestas quedaron sin respuesta (48%), o su respuesta fue rechazada o sin argumentación suficiente (17%). 35% de las propuestas recibieron respuesta satisfactoria (18%) o cooperativa pero incompleta (17%). Por ello, el ICA General del Instrumento es bajo (.26). Si se consideran únicamente a las autoridades que enviaron su respuesta, el cumplimiento de las recomendaciones se eleva en el ICB a un punto medio (.51). En éste, como en el resto de los índices contenidos en este estudio, las autoridades federales reportaron un cumplimiento mayor en comparación con todas las entidades federativas. A nivel federal el instrumento obtiene un ICA medio (.48); no obstante, a nivel estatal el ICA se reduce a .24.
- La *Recomendación General Núm. 13/2006 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales* es uno de los instrumentos de posicionamiento que cuenta con un menor impacto en medios impresos y publicaciones académicas, contando con sólo tres referencias en publicaciones periodísticas y ninguna en revistas especializadas. Sin embargo, este resultado puede estar limitado por los escasos registros de información del año 2006 que se encuentran disponibles, especialmente en las bases de datos de medios impresos.

- Aunque el Informe de 2005 no cuenta con una gran cantidad de referencias periodísticas (tres) y académicas (cuatro) es, sin lugar a dudas, una referente para conocer los antecedentes de las condiciones que presentaban las estaciones migratorias del INM.
- El Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes emitido en 2009 es el instrumento de posicionamiento con mayor número de referencias en las publicaciones periodísticas y académicas. El instrumento tuvo como principal acierto visibilizar un tema profundamente preocupante pero que carecía de sistematización y difusión. El informe ha contado con la aceptación de los académicos especializados en el tema migratorio, aunque también recibió críticas sobre su metodología.
- El *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México* emitido en 2011 es el segundo instrumento de posicionamiento que cuenta con mayor número de referencias en artículos académicos (13) y publicaciones periodísticas (22). El informe contó con una gran aceptación por parte de estas dos comunidades y se ha convertido en una referencia para el análisis en la temática. El Informe 2011 es el primero de los instrumentos analizados al que se hace referencia en las redes sociales de la CNDH.

En general se propone:

1. Impulsar campañas de difusión dirigidas a la sociedad mexicana en general que permitan conocer las atribuciones de la Comisión, y cómo y en qué circunstancias se pueden acercar a ella. Llevar la agenda de derechos humanos a los niveles básicos de educación en el país y comenzar a generar una cultura sobre el tema en las generaciones que actualmente se están formando.
2. Parece pertinente realizar convenios de colaboración entre la CNDH y las dependencias federales que concentran más puntos recomendatorios, con el fin de agilizar el seguimiento y cumplimiento de los mismos.
3. Se recomienda igualmente reforzar el alcance de todas sus atribuciones con el fin de que la sociedad en general y las organizaciones de la sociedad civil en particular recobren y afiancen la credibilidad en la institución. La gran mayoría de los expertos señaló que en las anteriores administraciones la credibilidad de la CNDH, especialmente ante la sociedad civil, decreció considerablemente. Por ello, aunque existe consenso de que la actual administración es autónoma en sus decisiones y ha retomado el rumbo, es necesario recuperar el terreno perdido y consolidarse como la institución que protege, observa, promociona, estudia y divulga los derechos humanos en el país.
4. En este sentido, se sugiere fortalecer la documentación y la homologación de criterios en las quejas, bases de datos y otros registros administrativos de la CNDH.
5. A partir de la presente investigación se sugiere agregar un semáforo de cumplimiento, similar al utilizado en este estudio, de cada uno de los puntos recomendatorios y las propuestas de todos sus instrumentos de posicionamiento por institución (incluidos los informes con propuestas específicas) en su sitio de seguimiento.
6. Diseñar un índice de cumplimiento de puntos recomendatorios por institución que se actualice mensualmente y sea visible en el portal de inicio de la CNDH, con un vínculo a la página de seguimiento señalada en la propuesta anterior.

7. La CNDH se debe consolidar como una institución convocante que sume los esfuerzos, generalmente desarticulados, de la sociedad civil, los organismos internacionales, las comisiones estatales de derechos humanos y el gobierno para la búsqueda de soluciones que garanticen el respeto a los derechos humanos.
8. Capacitar, sensibilizar y actualizar constantemente al personal de la CNDH y promover una cultura organizacional afín a su misión y atribuciones.
9. Garantizar el acceso a servicios de salud mental y facilitar la contención de los trabajadores y visitantes de la CNDH, en caso de requerirlo.
10. Garantizar mejores condiciones de infraestructura y derechos laborales en la CNDH como: salas de lactancia, guarderías, permisos de maternidad y paternidad, comedores, garantizar viáticos de traslados, separación de residuos, reciclaje, limitar uso de papel, respetar y delimitar los horarios de trabajo. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe ser ejemplo de la salvaguarda de los derechos de sus trabajadores.
11. Se deben continuar realizando estudios internos y externos que alimenten el trabajo de la Comisión desde un punto de vista imparcial y que ayuden a mejorar la incidencia de su trabajo.
12. Fortalecer e impulsar la comunicación social de la Comisión para difundir su trabajo cotidiano, revertir percepciones negativas, reposicionar a la institución y aumentar la penetración de sus instrumentos de posicionamiento.
13. Mejorar la difusión de los informes anuales y acercar sus resultados a la ciudadanía a través de distintos formatos electrónicos (infografías, videos cortos, GIFs) en redes sociales con el objetivo de que sean más visibles sus logros y las instituciones estén pendientes de responder a las recomendaciones que emite.

Para la Quinta Visitaduría General se sugiere:

1. Fortalecer sus vínculos con la sociedad civil y la academia; escuchar y apuntalar sus demandas y propuestas en materia de derechos humanos. Generar una red de expertos para que cuando la CNDH emita instrumentos de posicionamiento en materia migratoria, trabaje con ellos y ayuden a su difusión. Es preciso que la Quinta Visitaduría General tome en cuenta sus experiencias en la materia y se consolide como actor clave convocante en los temas de migración y refugio.
2. Ante un escenario de retos transnacionales, globales y de corresponsabilidad entre países resulta preciso profundizar los lazos a nivel internacional con gobiernos y organismos en materia de derechos humanos. El ámbito de lo nacional ha sido rebasado y la necesidad de articular esfuerzos transnacionales, especialmente en un tema como el migratorio, resulta imperativo.
3. Difundir y sensibilizar con el personal la importancia de los temas de la Agenda 2030 y cómo aterrizarlos a su vida cotidiana, en la oficina y fuera de ella. En este sentido, evaluar la posibilidad de realizar diagnósticos que permitan enlazar las acciones de la CNDH a partir de indicadores y evaluaciones, más allá de una vinculación temática, pues se corre el riesgo de que cualquier acción sea relacionada superficialmente con la Agenda 2030.



4. Establecer estrategias, convenios y vínculos que permitan sumar esfuerzos a nivel estatal y municipal a lo largo del territorio nacional con presencia de personas migrantes en tránsito. Instancias federales sugieren que la Quinta Visitaduría envíe enlaces para dar seguimiento y retroalimentación a su trabajo con personas migrantes.
5. Actualizar conceptualmente el Programa de atención a personas migrantes de la Quinta Visitaduría, y especificar que también se atiende a solicitantes de refugio.
6. Impulsar que las quejas y otros instrumentos de medición de la CNDH se recojan en otros idiomas además de español.
7. Consolidar la posición de la Quinta Visitaduría en la agenda de protección de personas migrantes con informes que alimenten la acción del gobierno y de la sociedad civil.
8. Fortalecer el apoyo material y humano a las oficinas foráneas de la CNDH que atienden a personas migrantes.
9. Impulsar la agenda de protección de defensores de derechos humanos de personas migrantes.
10. Sensibilizar, a través de campañas de difusión dirigidas a la sociedad mexicana en general, y a servidores públicos, con especial énfasis en los niveles municipales y operativos, sobre “no discriminación y derechos de personas migrantes”.
11. Robustecer los esfuerzos que realiza la CNDH para dar a conocer a las personas migrantes sus derechos, así como las distintas instituciones a las cuales puede acudir durante su estancia o tránsito por México.
12. Impulsar que la CNDH se integre al Plan de Acción de Brasil firmado por México en 2014, el cual busca mantener los estándares de protección más altos a nivel internacional y regional, e implementar soluciones para las personas refugiadas y desplazadas.
13. Impulsar con el área correspondiente de la CNDH una acción de inconstitucionalidad por privación de la libertad en contra de personas migrantes en estaciones migratorias por una falta administrativa.
14. En caso no haberlo hecho, que la CNDH presente ante el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes el Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección Internacional.

Para futuros instrumentos de posicionamiento en materia migratoria considerar:

1. La posibilidad de actualizar y sacar nuevos informes y recomendaciones sobre estaciones migratorias, verificaciones migratorias ilegales y secuestro. La gran mayoría de los expertos consideran, reconociendo algunos avances, que sus retos y propuestas siguen vigentes.
2. Considerar la viabilidad de que la CNDH institucionalice diagnósticos e informes anuales sobre estaciones migratorias, contexto de transmigración y principales violaciones a derechos humanos de personas migrantes, con el fin de contar con información longitudinal que permita trazar trayectorias de las principales aristas del fenómeno. Esto consolidaría una estrategia de seguimiento más allá de administraciones y voluntades coyunturales.
3. Robustecer la metodología y abrir el abanico de técnicas de investigación a distintas disciplinas para los instrumentos y el análisis de sus resultados. Partir de un enfoque inter y

transdisciplinar es fundamental, ante el reto de acercarse a temas velados y maquillados institucionalmente.

4. En las propuestas y recomendaciones, hacer énfasis en el seguimiento que se dará a las sanciones penales y/o administrativas que se vinculen con violaciones a los derechos humanos por parte de servidores públicos, y solicitar información al respecto, con el fin de combatir el ambiente de normalizada impunidad que existe en el país.
5. Se recomienda que, al realizar propuestas, se evalúe si las instituciones a las que se dirigen cuentan con los recursos materiales y humanos para implementarlas. En caso negativo, de manera conjunta, entre la CNDH y la institución receptora, dirigir los instrumentos de posicionamiento y las propuestas al gobierno Federal y a la Cámara de Diputados, con el fin de que se programen los recursos necesarios en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
6. Al presentar instrumentos de posicionamiento, acompañarlos con infografías, folletos y versiones resumidas con lenguaje amigable para el público general. Continuar impulsando la difusión de sus instrumentos de posicionamiento a través de estrategias digitales que acerquen sus contenidos a la sociedad y a personas migrantes en redes sociales.
7. Realizar análisis interseccional y tender puentes entre las visitadurías, los temas y los instrumentos de posicionamiento, ante una realidad cada vez más compleja y multipolar.
8. Retomar informes espejo de la sociedad civil para la conformación de informes. Aunque esto ya se ha hecho, se señala la necesidad de establecer puentes de diálogo. Incluso considerar cruzar esfuerzos metodológicos, (homologar instrumentos, cuestionarios de encuesta, guías de entrevista, diseños muestrales), humanos y materiales para sumar sinergias e incluso emitir informes alimentados por investigación conjunta.
9. Para futuros instrumentos de posicionamiento, campañas de sensibilización y capacitación, considerar los temas: discriminación y racismo social e institucional hacia personas migrantes en México; derechos y condiciones de las personas solicitantes de refugio en México; el respeto al derecho al debido proceso de las personas solicitantes de refugio en México; personas migrantes desaparecidas; salud mental de personas migrantes; alternativas a la detención migratoria; México como país de destino de personas migrantes; y derechos humanos de mexicanos en el exterior y en retorno.

Tomo III

Mujeres y género

COORDINACIÓN DEL PROYECTO

Laura Gurza Jaidar
Directora General de Planeación y Análisis

Mauricio Collado Martínez
Director de Diseño de Estrategias y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz
Subdirectora de Diseño de Estrategias

Supervisión del Proyecto

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes
Cuarta Visitadora General

Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez
Directora General

Maribel Becerril Velázquez
Directora de Área

Elaboración de la investigación

Lucía Núñez Robolledo
Coordinadora de la Investigación

Emanuela Borzacchiello
Cuauhtémoc Rueda Luna

Karla Flores Celis
Verónica Valero Arce

Leyla Acedo Ung
Investigadores



INTRODUCCIÓN

El presente texto es una versión reducida y sintética del “Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales e informes especiales de la CNDH en el tema de mujeres”, el cual se realizó como resultado de la firma del Convenio Específico de Colaboración, celebrado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del entonces Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG), el cual, a partir de diciembre de 2016, se convirtió en Centro de Investigaciones y Estudios de Género (CIEG).

El objetivo general de dicho estudio fue el de conocer la incidencia y, en la medida de lo posible, dada la naturaleza jurídica de los instrumentos de posicionamiento¹ de la CNDH, el grado de su cumplimiento por parte de las autoridades a quienes fueron dirigidos.

La investigación abarcó el análisis de los siguientes instrumentos en el tema de mujeres que, de manera previa, la CNDH seleccionó para su estudio: la Recomendación General número 3 emitida en 2002 sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana; dos informes especiales sobre el mismo tema emitidos en 2013 y 2015, así como el Informe Especial de 2003 sobre casos de homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua; la Evaluación Integral hecha a este Informe de las acciones realizadas por los tres ámbitos de gobierno en 2005 y el Segundo Informe de evaluación sobre este mismo tópico en 2008²; el Informe Especial de 2007 y el de 2008 sobre el derecho de igualdad entre mujeres y hombres.

Para su análisis, estos instrumentos fueron organizados de acuerdo con la problemática que abordan, así se encontraron 3 temas que los agrupan:

1. Mujeres internas en centros de reclusión de la República Mexicana.
2. Homicidios y desapariciones de mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez Chihuahua.
3. Derecho de igualdad entre mujeres y hombres.

El tema 1, comprende el análisis de la única Recomendación General del Estudio, la número 03, emitida en el año 2002 o RG03/2002, así como dos informes especiales de 2013 (IE2013) y 2015 (IE2015), respectivamente.

En el tema 2, se analizó el Informe Especial 2003 (IE2003) y sus dos evaluaciones integrales sobre las acciones realizadas por los tres ámbitos de gobierno, la primera elaborada en 2005 y la segunda en 2008.

¹ Se utiliza la terminología del Anexo del Convenio Específico de Colaboración CNDH y CIEG UNAM (antes PUEG), en el que se entiende por instrumentos de posicionamiento “las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos” emitidos por la CNDH. p. 9.

² Las evaluaciones integrales que se realizaron al IE2003 no son “instrumentos de posicionamiento”, sin embargo, para efecto del análisis en la metodología aplicada se consideraron como pronóstico. Ver p. 7 de este resumen.

El tema 3, sobre el derecho de igualdad entre mujeres y hombres, abarcó los informes especiales de 2007 (IE2007) y 2008 (IE2008).

En el capítulo 1 se explica la necesidad de organizar los instrumentos de posicionamiento y las dos evaluaciones integrales del IE2003 de manera temática, la cual surgió de la necesidad de establecer una metodología básica y flexible que permitiera analizar instrumentos de posicionamiento que estructuralmente son distintos entre sí y que abordan problemáticas de violaciones a derechos humanos también distintas.

Se construyó un instrumento metodológico que permitiera a la CNDH utilizarlo en otros o posteriores estudios que tengan como objetivo conocer la incidencia y/o dar seguimiento a sus instrumentos de posicionamiento en cualquier tema y no sólo en los que ahora se abordan.

La metodología es capaz de adecuarse a cualquier temática y se complementa con los indicadores que resulten del análisis de las problemáticas y complejidades tanto de los instrumentos como de los temas que en cada uno de ellos se aborden. Además, el análisis de los instrumentos de posicionamiento por temas posibilitó hacer una comparación de las violaciones de derechos humanos documentadas en cada uno de ellos, con los emitidos con posterioridad, a fin de conocer si dichas violaciones aumentaban, disminuían o continuaban en el tiempo.

Los capítulos 2, 3 y 4 se desarrollan de acuerdo con los temas en los que se clasificaron los instrumentos de posicionamiento objeto del Estudio y que se mencionaron anteriormente. En cada uno se exponen los resultados de la investigación en cuatro ámbitos de estudio: 1) políticas públicas, 2) comunicación social, 3) leyes y reglamentos y 4) variabilidad de las quejas.

En el tema de mujeres internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana³ (capítulo 2) se añadió, a petición de la CNDH, un quinto ámbito de análisis el cual se denominó “Seguimiento vía transparencia”, en éste se presentan las respuestas obtenidas a partir de la solicitud que a través del Portal Nacional de Transparencia se realizó para que las autoridades a quienes se dirigió la RG03 del año 2002 nos proporcionaran información sobre las acciones realizadas en torno a las recomendaciones emitidas por dicha Recomendación.

Finalmente, en el capítulo 5 se exponen las conclusiones generales que consideramos más relevantes del estudio y se narran algunas de las dificultades encontradas en el proceso de investigación. También se hace una propuesta de reforma al artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual, pensamos, se torna necesaria a la luz de la reforma del artículo 102 Constitucional de 2011, para que tengan mejores resultados los futuros estudios generales sobre el grado de cumplimiento o de incidencia, tanto de las recomendaciones generales como de informes especiales, por parte de las autoridades a quienes éstas van dirigidas.

³ En la actualidad no es acertado referirse a “mujeres internas en centros de reclusión”, sin embargo, se utilizó tal referencia ya que así se usaba en el tiempo de la emisión de los instrumentos analizados y en los propios instrumentos. La referencia no estereotipante y correcta es la de “mujeres privadas de su libertad en centros de reinserción”.

CAPÍTULO 1 METODOLOGÍA

A partir de la transversalización en el análisis de la perspectiva de género, se planteó una metodología para la evaluación de los alcances, incidencia y/o el grado de cumplimiento de los contenidos abordados por la Recomendación General número 3, cinco informes especiales y dos evaluaciones que en el tema de mujeres emitió la CNDH y que forman parte del Estudio.

La metodología elaborada es “un instrumento de uso” para la construcción de indicadores específicos de género, capaces dar seguimiento y efectuar la evaluación de políticas públicas, así como de proponer medidas específicas. Su característica principal es la flexibilidad: las diferentes fases que la constituyen pueden moldearse de manera diferente para examinar y valorar las pluralidades de los temas abordados, los diferentes contextos en que éstos se ubican y los actores involucrados. Está compuesta de dos fases.

La primera de ellas denominada “análisis al interior”, como su nombre lo indica, tiene como finalidad realizar un análisis sobre la estructura misma de los instrumentos de posicionamiento o unidades de análisis.⁴ Sólo a través de esta primera fase se pueden generar indicadores que ayudan a la operatividad de la segunda fase: el “análisis al exterior”, la cual consiste en la búsqueda de algún tipo de impacto o trascendencia de los instrumentos de posicionamiento en los siguientes **ámbitos**: políticas públicas y medios de comunicación. Cabe resaltar que, en cuanto a éste último ámbito, el material objeto de estudio del análisis fue el que por cada tema proporcionó la CNDH a través de su área de comunicación social.

Para el análisis de la incidencia en leyes y reglamentos, así como en la medición de la variabilidad de las quejas, no fue necesaria la utilización de indicadores, en virtud de que la búsqueda de reformas en los textos jurídicos requirió de una herramienta puntual y no abstracta que permitiera ubicar con exactitud lo sugerido por las recomendaciones y propuestas de recomendación de la CNDH. De ahí que éstas fueran sistematizadas, dando como resultado una serie de numerales derivados de cada recomendación y propuesta, por cada instrumento.

Para la medición de la variabilidad de quejas antes y después de la emisión de los instrumentos de posicionamiento objeto de este estudio, se solicitó información sobre las mismas a la CNDH; sin embargo, ante la falta de respuesta a nuestra solicitud y en el ánimo de cumplir con la encomienda, se revisaron los datos expuestos en los informes anuales del presidente de la CNDH sobre cada tema, hasta dos años anteriores y dos posteriores a la emisión de cada instrumento.

⁴ Unidad de análisis es el apelativo con el que identificamos el objeto de estudio en particular, es decir, una unidad de discurso que, para efectos del presente Estudio, constituye cada instrumento de posicionamiento y cada una de las evaluaciones realizadas al IE2003 “Sobre homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua”.

Lo anterior dificultó obtener datos desagregados por sexo, por lo que el sub apartado “variabilidad de las quejas” quedó incompleto en cada capítulo sobre cada tema.

Debido a que los instrumentos de posicionamiento abordan distintas problemáticas de violaciones de derechos humanos, y que, por lo mismo, no contienen características homogéneas, partiendo de la metodología básica se construyeron distintas estrategias metodológicas para cada tema y para cada uno de los ámbitos de estudio en el análisis al exterior, las cuales son explicitadas en el correspondiente capítulo.

La elaboración y la aplicación de esta metodología además de ser una herramienta operativa para dar seguimiento y evaluar la incidencia de los instrumentos de posicionamiento, también permitió detectar las posibles fallas en la propia elaboración de los instrumentos. De esta manera fue posible generar propuestas de mejora en su realización poniendo en el centro, de manera estratégica, la perspectiva de género.

Primera de fase: el “análisis al interior”

El examen en profundidad y la valoración del contenido de los informes se llevó a cabo en dos fases: diagnóstico y pronóstico. Entendemos por **diagnóstico** la descripción y representación discursiva del problema; sólo cuando se analiza la forma en que se construye la representación del éste, se puede entender su estructura lógica y evidenciar el proceso que llevó a definir las diferentes propuestas para intentar solucionarlo.

Entendemos por **pronóstico** las propuestas de acción solicitadas a las autoridades para detener y/o reparar violaciones a derechos humanos, es decir, las propuestas específicas para resolver el problema y el análisis de las mismas para evaluar su eficacia y su capacidad de impacto y/o incidencia.

El análisis en profundidad del diagnóstico y del pronóstico permitió:

1. Examinar cómo fueron diseñadas las acciones propuestas por la CNDH, tanto en la recomendación general como en cada uno de los informes especiales.
2. Generar una serie de indicadores que hicieron posible analizar la incidencia que tuvieron las medidas propuestas en las políticas públicas y, cuando las fuentes de información lo permitieron, en los medios de comunicación.

El **marco interpretativo** que se toma como eje central del análisis es el de “**igualdad de género**”, según el cual la violencia contra las mujeres se relaciona con la desigualdad de género y se considera como forma de discriminación y reflejo de las relaciones desiguales de poder, desde la familia hasta el conjunto de la sociedad. Para llevar a cabo el análisis del diagnóstico y del

pronóstico se plantearon preguntas guía⁵ que cuestionan distintos aspectos de las problemáticas principales de cada tema. Las respuestas a dichas preguntas nos arrojaron información suficiente para comprender la lógica sistémica de la construcción de los textos. Además, permitieron crear codificadores y generar indicadores para la evaluación. Dichas preguntas se tuvieron siempre presentes y se usaron de manera implícita como lentes para leer y analizar cada unidad de análisis.

Al final, los resultados del análisis se sintetizan en un resumen crítico-comparativo del diagnóstico y pronóstico: el **súper texto**.

SEGUNDA FASE: EL “ANÁLISIS AL EXTERIOR”

A partir del “análisis al interior” fue posible generar una serie de indicadores que hicieron posible estudiar la incidencia que han tenido las medidas propuestas por la CNDH. A través de dichos indicadores, el análisis al exterior nos permitió:

1. Analizar la incidencia que han tenido las recomendaciones propuestas por la CNDH en el ámbito de las políticas públicas.
2. Localizar puntos críticos.
3. Realizar sugerencias para mejorar la incidencia y/o trascendencia de las recomendaciones y proponer cambios.

En la actualidad, hay la necesidad de generar nuevos indicadores que involucren la perspectiva de género como eje principal, lo cual parte de la exigencia de que se reflejen y analicen realidades cambiantes o realidades no captadas por los indicadores tradicionales, identificando la tipología que resulte más útil.

Sin dejar de tomar en cuenta las características básicas de cualquier indicador (validez, fiabilidad, precisión, sensibilidad, comprensibilidad, accesibilidad), construimos indicadores de género propios para este análisis, agregando a dichas características cuatro prácticas analíticas:

1. Poner en el centro de la investigación a las sujetas afectadas y sus necesidades;
2. Generar cada indicador según las características específicas del objetivo que queremos medir;

⁵ Las preguntas guía principales que pueden, o no, replicarse según las características específicas de cada tema, fueron: ¿Quiénes tienen el problema (actores principales)? ¿Quiénes deben solucionarlo? ¿Cómo se define el problema? ¿En qué medida está relacionada la desigualdad de género con violaciones específicas de derechos humanos, así como con el problema y el planteamiento de realizar determinadas acciones por parte de la autoridad que se considera responsable? ¿Cuáles son las causas del problema y los medios para solucionarlo? ¿Qué actores tienen voz o están excluidos/as a la hora de definir el problema y la solución? ¿Qué situaciones concretas no se contemplan a la hora de definir el problema y sus recomendaciones u observaciones? ¿Qué mecanismos contribuyen a perpetuar el problema de la desigualdad de género y la violación de derechos humanos? ¿Existe algo en el texto que se analiza como un ‘no problema’ y, si es así, ¿por qué no se le considera problemático? ¿Cuáles son las acciones que se recomiendan o proponen? ¿Qué estrategias y/o instrumentos/medidas se proponen para alcanzar los objetivos establecidos; ¿Qué derechos humanos violentados se mencionaron y cuáles no?

3. Analizar el sistema de desigualdad, teniendo en cuenta que cada sistema se genera en un contexto específico;
4. Fijar las causas prioritarias que conforman cada sistema y que, con el paso del tiempo, lo transforman en un sistema estructural de violaciones de derechos humanos. Es preciso subrayar en este punto que no siempre se dispuso de información suficiente para poder generar el indicador planteado.

CAPÍTULO 2

TEMA I. MUJERES INTERNAS EN CENTROS DE RECLUSIÓN EN LA REPÚBLICA MEXICANA

Como parte de la investigación, se analizaron los siguientes instrumentos de posicionamiento sobre el tema de mujeres internas en Centros de Reclusión:

- Recomendación General No. 3 “Sobre mujeres internas en Centros de Reclusión en la República Mexicana”, de 2002.
- Informe Especial de la CNDH “Sobre el estado que guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana”, de 2013.
- Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos “Sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana”, de 2015.

Entre los principales hallazgos del análisis al interior, averiguamos cómo desde el 2002 hasta el 2015 se repite la narración de las problemáticas y la violación de los mismos derechos de las mujeres privadas de su libertad en el ámbito penitenciario. Eso muestra que las recomendaciones⁶ elaboradas no sólo carecieron de impacto trascendente en los centros de reclusión, sino que los mismos hechos problemáticos que derivaron en violaciones a derechos humanos permanecieron y/o se agudizaron en el tiempo.

Tabla 1. Batería de indicadores sobre problemáticas de mujeres en reclusión:

Núm.	Indicador	Elementos que componen el indicador
1	Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas	Vulneración del derecho al trato digno
		Población y hacinamiento
		No garantía del acceso a una alimentación adecuada
		Desigualdad con respecto de los varones en la separación y el acceso a los espacios en los centros de reclusión
		Falta de servicio médico adecuado para las internas y sus hijos
		Falta de espacios y atención psicológica particular para grupos en situación de discapacidad física y psicosocial

⁶ Se les llama *recomendaciones* a las que derivan de una Recomendación General (Artículo 140 del RICNDH). Aunque la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su Reglamento no estipulen que en la estructura de informes especiales deba existir un apartado de “Propuestas”, estas normativas no limitan su contenido (Art. 174 RICNDH). En los informes especiales objeto de este estudio, mediante apartado especial, se denominó de diversas formas (propuestas generales, propuestas, conclusiones y propuestas), a las acciones sugeridas a las autoridades consideradas competentes de evitar las violaciones de derechos humanos acreditadas en los informes. En este estudio se utiliza el nominativo “propuestas de recomendación” cuando se trata de acciones sugeridas a las autoridades a través de informes especiales.

Núm.	Indicador	Elementos que componen el indicador
2	No garantía de reinserción social	No garantía de oportunidades laborales
		Carencias en la procuración de vínculos con las personas del exterior
3	Autogobierno	Consumo de drogas
		Alcohol
		Prostitución
		Falta de visitas de supervisión
4	Regímenes disciplinarios que vulneran sus derechos de protección contra tratos crueles o inhumanos	
5	Permanencia irregular y diversa de menores y la no protección de sus derechos a la educación y a la salud	
6	No existencia de manuales de procedimiento	
7	Falta de personal de custodia y de personal capacitado en DD.HH. para el buen funcionamiento de los establecimientos y para las actividades de reinserción	Falta de personal capacitado en derechos humanos

A partir de la aplicación de estos indicadores, se llevó a cabo el rastreo, la sistematización y el análisis crítico de políticas públicas analizando tres niveles 1) nacionales, 2) estatales y 3) específicas de la Ciudad de México.

A) POLÍTICAS PÚBLICAS

1) Políticas nacionales. Para el análisis al exterior, se revisaron los planes nacionales de desarrollo porque de dichos planes derivan todas las políticas públicas más importantes del país. De la búsqueda se desprende que en ningún Plan Nacional de Desarrollo —desde el 2001 hasta la fecha—⁷ se citan las recomendaciones emitidas por la CNDH como puntos de referencia para la elaboración de políticas públicas, así como tampoco se toca de manera específica el tema de mujeres en reclusión para desarrollar estrategias o líneas de acción.

2) Políticas estatales. En ninguno de los programas estatales⁸ examinados hay una relación —directa o indirecta— con las recomendaciones o propuestas de recomendación de la CNDH.

⁷ Analizamos los planes desde el 2001 para verificar si cambian las políticas gubernamentales, y cómo, antes y después de la emisión de las recomendaciones de la CNDH.

⁸ Todos los programas estatales que analizamos son todavía vigentes, lo cual hace evidente que la metodología puesta en marcha se puede usar con instrumentos viejos y nuevos de las políticas gubernamentales.

Nuestro análisis evidencia que en los programas gubernamentales hay “problemáticas estructurales” que limitan la capacidad de garantizar los derechos humanos de las mujeres privadas de su libertad. Podemos esquematizar dichas problemáticas en tres puntos:

- I. Las acciones gubernamentales no organizan talleres de capacitación laboral que puedan tener un efecto real para la reinserción social de las mujeres privadas de la libertad.
- II. Aunque los programas prevén procesos de capacitación en el tema de género para funcionarios públicos, no hay evaluaciones de dichos procesos.
- III. En la mayoría de los casos los programas están planeados a corto plazo, tienen una duración breve y nunca está evaluada su incidencia.

3) Políticas públicas en Ciudad de México. Sobre los Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal⁹ y de las políticas públicas para las mujeres en reclusión en la Ciudad de México, analizamos los programas de desarrollo del Distrito Federal desde el 2001 hasta la fecha. En cuanto al análisis de los Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal se puede observar lo siguiente:

- I. Los objetivos, las metas y las líneas de acción no incluyen *a priori* el tema de mujeres en reclusión.
- II. Los programas afirman la importancia de elaborar políticas públicas con perspectiva de género, sin aclarar la definición de la categoría y no elaboran un plan integrado de políticas públicas con perspectiva de género.
- III. En la mayoría de los casos, no son objetivos, líneas de acción y metas exclusivos para las mujeres en centros de reclusión.
- IV. Solo el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 relaciona sus estrategias y líneas de acción con la CNDH. Finalmente, es necesario señalar que la mayoría de las problemáticas citadas en los centros de reclusión del Distrito Federal siguen siendo las mismas desde el 2001.

Propuestas

A partir de lo anterior, sería necesario fijar, de manera clara y específica, en cada instrumento emitido, los siguientes puntos abajo enumerados, tomando en cuenta que algunas de las sugerencias están dirigidas a la propia CNDH y otras son para que ésta solicite su consideración ante las autoridades responsables de planear y ejecutar la política pública nacional de igualdad entre mujeres y hombres.

Es importante mencionar que, aunque la CNDH en el 2016 elaboró el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los Centros de reclusión de la República Mexicana, ni éste informe ni los anteriores fueron tomados como punto de referencia para que las autoridades responsables

⁹ Ahora Ciudad de México.

pusieron en marcha políticas públicas adecuada al tema abordado. Por lo tanto, es necesario que la CNDH —a partir de los hallazgos de sus últimos estudios y del estudio general de donde deriva este informe— haga recomendaciones específicas a las autoridades responsables para la elaboración de políticas públicas eficaces. En primer lugar, es necesario recomendar que las autoridades responsables:

1. Antes de profundizar en el tema de mujeres en reclusión, se defina un perfil de las mujeres reclusas y se establezcan las problemáticas prioritarias, partiendo de las necesidades reales de las mujeres a través de la realización de grupos focales, entrevistas a fondo o encuestas anónimas. Es fundamental establecer y aclarar el sujeto de la investigación y detallar la forma de obtención de los datos, así como transparentar los instrumentos de sistematización de las investigaciones.
2. Si se parte de que el 96% de las mujeres en prisión son madres, como afirman Elena Azaola Garrido y Cristina José Yacamán en su obra de 1996, *Las mujeres olvidadas*, es necesario realizar un estudio que aborde la conveniencia y, en su caso, las condiciones adecuadas para que los hijos e hijas pequeños/as permanezcan con sus madres en prisión.
3. Es necesario que la CNDH evalúe qué problemáticas, establecidas como prioridades en los programas nacionales y estatales, no están incluidas en sus observaciones y recomendaciones para establecer un vínculo y un reforzamiento conjunto entre las diferentes instituciones que abordan el tema.
4. Los objetivos, las metas y las líneas de acción de políticas públicas tienen que incluir *a priori* y de manera específica el tema de mujeres en reclusión, analizándolo con perspectiva de género y partir de que la CNDH es responsable de la protección de los derechos humanos de las mujeres.
5. Se tiene que definir claramente la importancia de elaborar políticas públicas con perspectiva de género, explicitando qué se entiende por dicha perspectiva y porqué es importante introducir en el análisis el concepto de *gender mainstreaming*.¹⁰
6. Es necesario proponer a las autoridades responsables un plan integrado de políticas públicas con perspectiva de género, que aborde de manera específica los temas, entre ellos los de mujeres privadas de su libertad. Sin esto, el riesgo es seguir con programas parciales, que implican un desgaste de recursos humanos y materiales, sin tener un impacto real en la protección de los derechos humanos de las mujeres.
7. Es necesario establecer un mecanismo de evaluación de los procesos de capacitación para funcionarios públicos en el tema de género. Los talleres, seminarios, cursos de capacitación no siempre están adecuadamente articulados y estructurados alrededor de un diseño sólido.
8. Es necesario insistir en un **archivo único integrado** que pueda unificar toda la información disponible sobre los planes, programas y políticas nacionales y estatales puestos en marcha

¹⁰ Definir y afirmar la necesidad del *gender mainstreaming* significa, por un lado, empujar hacia la construcción de acciones gubernamentales dirigidas a apoyar a las mujeres según sus diferentes necesidades y competencias, y no en su rol de madre y esposa; por el otro, significa introducir en el análisis una perspectiva *interseccional* que toma en cuenta la variable de género, así como los condicionantes económicos, políticos, étnicos, religiosos y culturales.

con perspectiva de género en el tema de mujeres en reclusión. Eso con la finalidad de llevar a cabo un análisis más detallado y riguroso sobre el tema y, ante todo, actuar e implementar un proceso de evaluación del impacto real de las políticas públicas puestas en marcha.

9. El derecho a la salud es uno de los puntos críticos para garantizar la no violación de los derechos humanos de las mujeres privadas de su libertad. Hasta la fecha, no hay al respecto datos desagregados por sexo, ni el derecho a la salud se pone como tema prioritario en la elaboración de políticas públicas.¹¹ Por lo tanto, es preciso que la CNDH —como ya se ha dicho antes— insista en estos últimos puntos y en la necesidad de brindar la atención médica en forma regular e ininterrumpida, ofrecer atención psiquiátrica y odontológica, y que en los centros se cuente con atención ginecológica para ellas y pediátrica para sus hijos e hijas en caso de que vivan en tales centros.

B) COMUNICACIÓN SOCIAL

En función de que según cómo se construye socialmente un tema éste entra, o no, en la agenda política nacional, es relevante evaluar el impacto de los tres temas principales del presente estudio en los medios de comunicación, con el objeto de analizar si la modalidad de abordar cada tema cambia y se transforma en esta última década y, en su caso, cómo evaluar si la persistencia de los estereotipos de género en el discurso público afecta, o no, la construcción política de los temas abordados y de qué forma éstos entran, o no, en la agenda política.

Respecto al tema de mujeres en reclusión se planteó la realización de la investigación en dos fases:

1. Análisis del archivo del área de Comunicación Social de la CNDH, para examinar la tipología de comunicación pública que la Comisión elabora para difundir públicamente el tema de mujeres en reclusión.
2. Entrevistas en profundidad con dos expertas del tema. Se realizaron dos entrevistas, la primera con la doctora Elena Azaola Garrido y, la segunda, con la doctora Chloé Costant. A través de las entrevistas se rescataron tres puntos fundamentales:
 - I. Desde el 2006, con la puesta en marcha del Plan México y la guerra contra el narcotráfico, la figura de las mujeres en reclusión está aún más estigmatizada que en el pasado y eso influye de manera negativa en su posibilidad de reinserción social. Es fundamental

¹¹ Si bien la CNDH se ha pronunciado sobre el derecho a la protección de la salud de las personas internas en los centros penitenciarios de la República Mexicana en 2016, parte de las problemáticas detectadas en el Estudio surge precisamente del hecho de que éstas se repiten de manera constante o se agudizan después de la emisión de sus informes especiales y de las recomendaciones generales, por lo menos en los instrumentos objeto de nuestro análisis. Por ello, el énfasis en seguir insistiendo en éstos temas.

capacitar a expertas y expertos de la comunicación en el tema y afirmar la importancia de contar las historias de las mujeres a partir de su propia voz, rescatando sus necesidades.

- II. Las recomendaciones y propuestas de recomendación de la CNDH parecen no haber tenido incidencia, o ésta no es medible con los elementos que pudimos analizar.
- III. Es necesario que la sociedad se convierta en una aliada de la CNDH para promover sus instancias: eso sería posible a través de un cambio radical del sector de la comunicación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

C) LEYES Y REGLAMENTOS

Los textos de análisis para identificar la trascendencia de los instrumentos de posicionamiento en el presente tema fueron las 31 leyes de ejecución penal de las entidades federativas, la de la Ciudad de México y la federal, así como sus respectivos reglamentos, en caso de que los hubiera, hasta dos años posteriores a la emisión tanto de la RG03/2002 como de los informes especiales de 2013 y 2015. Cabe mencionar que las leyes revisadas eran vigentes al momento de la emisión de los instrumentos.

En cuanto al IE2015 se tomó como objeto de estudio la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) en virtud de que ésta se promulgó el 16 de junio de 2016.

Los objetivos específicos de la búsqueda que se realizó fueron identificar los artículos que en las leyes de las entidades federativas o de la Federación contemplaron algunas de las recomendaciones hechas por la RG03/2002 y los posteriores informes especiales, con el propósito de revisar si dichos artículos habían sido objeto de reformas posteriores a la emisión del instrumento y, en tal caso, identificar si la reforma, o la parte reformada del o los artículos, tuvo relación con las recomendaciones o propuestas de recomendación de la CNDH o bien, si tales recomendaciones ya se encontraban incluidas en la ley con anterioridad.

En el caso de haberse localizado reformas y que éstas tuvieran relación directa con las recomendaciones o propuestas de recomendación, se verificó, a través de la búsqueda en la correspondiente exposición de motivos, la existencia de alguna mención o referencia que pudiera indicar que tal reforma se realizó en consideración de alguno de los instrumentos de posicionamiento.

Del análisis realizado se constató que:

- La Recomendación General 03/2002 sí tuvo trascendencia directa en la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Baja California, ya que, mediante iniciativa de reforma del 08 de marzo de 2013 a la Ley, se incluyó la obligación de contar con “espacios para el desarrollo infantil” en los centros de reclusión. Además, el 23 de abril de 2013 se presentó otra iniciativa de reforma a la misma Ley, cuya aprobación condujo a que se regulara en ésta que en centros de reclusión debieran existir instalaciones

médicas adecuadas para la atención de mujeres embarazadas y a que se brindaran servicios médicos especializados a las internas en estado de gestación.

Estas reformas respondieron, según lo argumentado en las propias iniciativas, a la recomendación de la RG03/2002.

- La RG03/2002 solicitaba lo que por mandato constitucional debía cumplirse (separación por sexo y situación jurídica), lo cual evidentemente no se observaba, a pesar de que la mayoría de los estados contaban con la norma desde antes de la recomendación.
- Las recomendaciones planteadas en la RG03/2002 eran demasiado amplias y no especificaban puntualmente qué acciones y qué tipo de medidas se debían implementar para que las autoridades dejaran de violar la Constitución y los derechos humanos.
- El Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal vigente 2002-2004, tenía aspectos más avanzados en cuanto a derechos y perspectiva de género, que el resto de los reglamentos estatales, sin embargo, esta situación no es atribuible a la emisión de la RG03/2002.
- Ninguna de las propuestas generales contenidas en el Informe Especial 2013 tuvo incidencia en las leyes y reglamentos estatales que regulan la ejecución de las sanciones penales.
- Algunas o varias de las propuestas de recomendación del IE2013 se encontraban reguladas previamente a la emisión de dicho informe.
- El Informe Especial de 2015 no tuvo ninguna mención o referencia en la elaboración de la Ley Nacional de Ejecución Penal.
- Aunque la CNDH no haya tenido una incidencia para que las propuestas de recomendación del IE2015 se tomaran en cuenta durante el proceso de negociación de la LNEP, sí fue tomada en cuenta la información que genera a través de sus investigaciones y que se da a conocer a la sociedad mediante los informes especiales en este tema.
- Por lo anterior, se puede afirmar que el IE2015 sí tuvo influencia, aunque de manera indirecta en la expedición de la LNEP.

Finalmente, es importante explicar que no se integró el análisis de los nuevos protocolos o reglamentos de las 32 entidades federativas y el federal, de la LNEP, puesto que todavía se encuentran en elaboración por la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario. En ese sentido, se recomienda incidir desde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que dichos protocolos garanticen lo dictado tanto por la LNEP, en lo que respecta a la Perspectiva de Género, como por lo propuesto en los dos informes especiales de 2013 y 2015.

D) VARIABILIDAD DE LAS QUEJAS

A fin de dar cuenta del comportamiento de las quejas recibidas por la CNDH sobre violaciones de derechos humanos contra mujeres, así como sus variaciones a partir de la emisión de los instrumentos de posicionamiento relativos, se solicitó a la CNDH información específica para realizar el análisis respectivo, mediante oficios No. CIEG/SAC 039/2017 del 14 de marzo y CIEG/

SAC-053/2017 del 18 de abril del año en curso. Sin embargo, no se proporcionó la información solicitada.

No obstante, con el propósito de dar cumplimiento a ese cometido, se revisó la información sobre las quejas recibidas por la CNDH en sus informes anuales, de donde derivó que:

- Los informes anuales carecen de una sistematización de la información desagregada por sexo lo que no permite tener conocimiento de las violaciones de derechos humanos contra mujeres privadas de la libertad.

E) SEGUIMIENTO VÍA TRANSPARENCIA

El presente ámbito de análisis no se encontraba contemplado en la metodología del estudio que se presenta; sin embargo, a petición de la CNDH (Ver Anexo XIII), se dirigieron solicitudes de información pública a las oficinas de los 31 gobernadores de los estados y al Gobierno de la Ciudad de México, a fin de que éstos informaran sobre las acciones que se realizaron para atender la Recomendación General 03 de 2002; se hizo la siguiente solicitud:

1. La fecha en que fue notificada al Gobierno de esa entidad federativa la Recomendación General 03.
2. Se proporcione copia digitalizada de la cédula de notificación que en su caso haya remitido la CNDH al Gobernador de esa entidad federativa, para notificarle la Recomendación General 03.
3. Se indiquen las actividades que se realizaron por parte del Gobierno del Estado para atender la Recomendación General 03, en particular, respecto de cada una de las tres recomendaciones generales que en ella se incluyeron.

Al mismo tiempo, la misma petición se dirigió a las oficinas de los gobernadores de los que se encontraron los datos, de acuerdo con el funcionamiento actual de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), de la que, hasta el 17 de julio de 2017, se contó con la siguiente información:

Existen 14 casos en los que se informó incompetencia para dar respuesta —de los cuales Jalisco canalizó la solicitud y clasificó de inexistente la información solicitada—, 13 sin responder, 2 en los que no se pudo acceder al sistema de la PNT, y 4 casos en que no se pudo solicitar la información por fallas del sistema.

CAPÍTULO 3

TEMA II. INFORME ESPECIAL DE 2003, SOBRE HOMICIDIOS Y DESAPARICIONES EN CIUDAD JUÁREZ CHIHUAHUA, Y SUS DOS EVALUACIONES INTEGRALES DE 2005 Y 2007

Con base en la metodología básica, se ajustó una metodología específica para el tema de violencia de género. Para el “análisis al interior” del Informe Especial sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua de 2003 (IE2003), se elaboró un cuadro analítico que permitió organizar y dar cuenta de la complejidad de los datos y hallazgos expuestos en el Informe. Además, dicho cuadro permitió también elaborar un grupo de *macrocategorías*, construidas a partir del análisis del pronóstico intermedio del IE2003.¹² De acuerdo con la metodología básica, se elaboró el súper texto, en el que se sintetizan todos los hallazgos encontrados en el Informe Especial de 2003. Una vez elaborada esta sistematización, se elaboró un segundo análisis sistemático de las evaluaciones: Evaluación Integral de las Acciones Realizadas por los Tres Ámbitos de Gobierno en Relación con los Feminicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua, de 2005, y Segundo Informe de Evaluación Integral de las Acciones Realizadas por los Tres Ámbitos de Gobierno en Relación con los Feminicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua, 2008.

Por cada *macrocategoría* se obtuvieron los indicadores correspondientes, los cuales permitieron identificar las políticas públicas puestas en marcha para erradicar la violencia de género en el estado de Chihuahua, y en Ciudad Juárez en particular. Las *macrocategorías* e indicadores correspondientes se presentan en el siguiente cuadro:

Macrocategoría	Indicadores por macrocategoría
Acciones Institucionales	a) Programa de acción y cooperación entre los diferentes ámbitos de gobierno; b) Informar y evaluar sobre avances y resultados; c) Elaborar un Registro Nacional de Personas Desaparecidas; d) Cooperación con autoridades internacionales; e) Destinar recursos; f) Programa específico de seguridad pública; g) Personal técnico y profesional capacitado; h) Cumplimiento de recomendaciones emitidas por organismos de derechos humanos; i) Designación de un Fiscal especial para la investigación de homicidios y desapariciones; j) Solicitud de apoyo y colaboración de instancias de otros ámbitos de gobierno;

¹² Se denominó pronóstico intermedio a las propuestas de recomendación del IE2003, ya que éstas son las acciones solicitadas por la CNDH a las autoridades responsables de garantizar los derechos humanos. Sin embargo, las propuestas de recomendación se retomaron y se les dio seguimiento en las evaluaciones integrales de 2005 y 2008. De ahí que dichas evaluaciones se hayan analizado como pronósticos finales.

Macrocategoría	Indicadores por macrocategoría
Restauración de justicia	a) Replantear la labor de la Fiscalía Especial a nivel estatal; b) Análisis integral de los casos; c) Fortalecer la asistencia técnica y científica; d) Deslindar responsabilidades legales de servidores públicos; e) Ubicar y sistematizar expedientes; f) Determinar características comunes entre las víctimas; g) Analizar debidamente los indicios para la identificación de víctimas;
Reparación del daño	Asumir responsabilidad y reparar el daño a familiares de la víctima;

A) POLÍTICAS PÚBLICAS

La búsqueda de información sobre políticas públicas en materia de violencia de género se llevó a cabo analizando, por un lado, las acciones que en este tema realizaron los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal— a través el análisis crítico de dos programas federales y de programas sectoriales de gobierno. Por otro lado, se centró la atención en materia de seguridad y salud, dos de los temas más sensibles para prevenir y erradicar la violencia. Asimismo, se analizaron todas las acciones puestas en marcha en el campo de políticas públicas por el Instituto Chihuahuense de la Mujer. Para llevar a cabo el análisis de las políticas públicas en materia de violencia de género en el Estado de Chihuahua y evaluar el impacto de las recomendaciones de la CNDH, se examinaron 37, entre programas, diagnósticos y estudios, y se profundizaron, en particular, dos temas: salud y seguridad.

Es necesario reconocer que la capacidad de recoger, sistematizar y documentar información de la CNDH a través del Informe Especial del 2003 y de las dos evaluaciones integrales fue muy importante para visibilizar el problema de los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez. Estos documentos fueron útiles para legitimar y fundamentar el tema y las voces de las víctimas indirectas. Además, las propuestas fueron tomadas en cuenta en la histórica sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Campo Algodonero.¹³ No obstante, no se pudo atribuir alguna incidencia de las propuestas de recomendación del IE2003 en el ámbito de las políticas públicas.

Propuestas

Para mejorar el impacto del trabajo de la CNDH en las políticas públicas que abordan el tema de la violencia de género, se propone, con base en los resultados del Estudio, que el trabajo de la Comisión centre la atención y dirija sus propuestas a las autoridades responsables de planear y ejecutar la política pública nacional en materia de violencia de género:

1. Las políticas públicas de prevención de la violencia contra las mujeres deben orientarse no sólo a proponer medidas asistencialistas, sino a crear entornos sociales y culturales

¹³ La sentencia e información relacionada puede consultarse en el sitio de Internet sobre el *Cumplimiento de la sentencia Campo Algodonero*, <http://www.campoalgodonero.org.mx>.

que hagan posible y viable el ejercicio de su derecho a una vida digna y libre de violencia. En este sentido, se puede proponer a la autoridad competente ampliar el ámbito de las políticas públicas ya en marcha, con acciones concretas como:

- a. Dotar las casas refugios y los Centros de Justicia para las Mujeres con el objeto de ofrecer programas integrales y crear un fondo presupuestal plurianual para la gestión;
 - b. Diseñar manuales y protocolos para la elaboración y evaluación de políticas públicas integrales con perspectiva de género;
 - c. Capacitar al personal y evaluar las capacitaciones, tanto en términos de contenidos como de cambios en el ejercicio de las funciones;
 - d. Ofrecer un plan permanente de contención para las y los trabajadores, en especial para aquellos que se enfrentan constantemente a situaciones de extrema violencia;
 - e. Fomentar la participación de la sociedad civil, ONG e investigadores en la propuesta y elaboración de políticas públicas.
2. En materia de seguridad, se requiere transitar de la concepción de la seguridad pública como sinónimo de orden y ley, vigilancia y control, a la de seguridad humana, que tenga como eje la defensa de los derechos humanos en sus diversas expresiones. Como medida urgente es necesario proponer a las autoridades competentes promover un plan de planificación urbana que tenga como objetivo el mejoramiento del entorno a partir de la dimensión barrial.
 3. En materia de información y sensibilización, es necesario proponer a las autoridades competentes:
 - a. Un rediseño de las estrategias de comunicación con perspectiva de género;
 - b. Impulsar una campaña de reeducación a mujeres y hombres en cuanto a los estereotipos de la cultura patriarcal y los roles socialmente destinados y asumidos;
 - c. Generar una amplia y permanente campaña de publicidad en contra de la violencia contra las mujeres.
 4. En materia de restauración de justicia, es necesario proponer a las autoridades competentes realizar una reingeniería institucional para:
 - a. Intensificar la capacitación en materia de derechos humanos y perspectiva de género a ministerios públicos de la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género y demás operadores del sistema de justicia penal;
 - b. Promover la incorporación de la perspectiva de género en la actuación de las instituciones a cargo de la investigación, sanción y reparación de las muertes violentas de mujeres, como son la policía, el ministerio público, la fiscalía, las instituciones forenses, defensoría pública y otros organismos judiciales;
 - c. Asegurarse de que los profesionales tengan conocimiento profundo acerca de los derechos humanos de las mujeres y de la perspectiva de género;
 - d. Evitar la rotación del personal.
 5. En materia de salud, es necesario proponer a las autoridades competentes:
 - a. Elaborar un plan orgánico que coloque a las mujeres en el centro de dichos objetivos de salud como parte del ejercicio de sus derechos humanos;
 - b. Evaluar los efectos de los tratamientos brindados a las víctimas directas o indirectas de violencia;

- c. Contemplar indicadores para evaluar el impacto de las campañas de información y sensibilización sobre los casos de promoción de la salud comunitaria y prevención de la violencia;
- d. Capacitar al personal de salud para tener herramientas que les permitan responder en casos de violencia extrema, tanto para la atención de las víctimas como para el diseño de sus propias estrategias de cuidado y contención de equipos en zonas de riesgo.

B) COMUNICACIÓN SOCIAL

Se analizaron, por un lado, los artículos de la prensa nacional sobre el tema de feminicidios en Ciudad de Juárez, señalando cómo la CNDH logró posicionarse en el discurso público sobre el tema. Por otro lado, se llevaron a cabo entrevistas a dos expertas en el tema de feminicidio, quienes desde los años noventa investigan —desde sus diferentes campos de conocimiento— los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez: Diana Washington Valdez, periodista y escritora, y Julia E. Monárrez Fragoso, académica del Colegio de la Frontera Norte.

El posicionamiento público de la CNDH resultó útil:

- Para presentar el tema del feminicidio como crimen de lesa humanidad, dado que las autoridades locales intentaron infravalorarlo.
- En su reclamo por recibir información.
- Para exigir acciones concretas de las varias instancias institucionales.
- Para señalar que la prevención de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez exige una auténtica capacidad de coordinación de acciones por parte de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

Hoy en día, el escenario se recrudece: aumenta el número de feminicidios, pero también las desapariciones forzadas de mujeres y la trata de personas.

Persisten elementos que se transforman en problemas estructurales, entre otros, la corrupción institucional, la normalización de la violencia por parte de la ciudadanía, la falta de planificación urbana, un sistema ineficaz de seguridad, el impacto de la violencia doméstica, el poder del crimen organizado que expande su zona de control y usa el feminicidio para marcar el territorio.

Frente a este escenario, hay nuevos desafíos y propuestas que se pueden lanzar a nivel comunicativo, como afirma Monárrez Fragoso: “Lo más interesante que ha faltado, y que sigue faltando, es una comunicación, una información, una concientización o una pedagogía de la justicia”.

En la actualidad, es necesario construir una nueva estrategia comunicativa para reposicionar el tema y plantearlo con más eficacia a partir de las problemáticas contemporáneas que se están dramáticamente visibilizando. Entre los temas que se podrán usar para crear una nueva comunicación alrededor del feminicidio, en este análisis emergieron:

- a. Señalar la exigencia de centros de justicia y casas refugios construidos estratégicamente en toda la ciudad y que operen de manera sinérgica con las organizaciones civiles que desde hace años luchan contra la violencia.
- b. Visibilizar todas las diferentes violencias que sufren las mujeres.
- c. No trazar un perfil de la víctima, sino subrayar que la violencia hoy en día es universal y puede afectar a cualquiera.
- d. Como afirma Diana Washington Valdez, “sería suficiente un solo caso esclarecido para prevenir la violencia”. Partir de este planteamiento para repensar la prevención y la reparación del daño.

C) LEYES Y REGLAMENTOS

A diferencia del tema uno en el que la regulación legislativa a revisar era de más fácil ubicación, pues recaía directamente en las leyes de ejecución penal de los estados y en sus respectivos reglamentos, en el tema que ahora nos ocupa la selección de la o las leyes a revisar fue más compleja, ya que casi todas las propuestas de recomendación estaban dirigidas a la implementación de acciones institucionales y de restauración de justicia, a excepción de una dirigida a la reparación del daño.

Ninguna de las propuestas estaba dirigida, implícita o explícitamente, a impulsar un cambio en la normativa. Sin embargo, se realizó una valoración sobre qué leyes revisar de las mencionadas en las dos evaluaciones integrales y a las que se les consideró como acciones realizadas por parte de las autoridades responsables en el marco de las propuestas de recomendación emitidas por el IE2003.

En ese sentido, si bien las autoridades estatales presentaron esta información como parte de avances relacionados con el Informe Especial, una adecuada valoración de esta información por parte de la CNDH al momento de elaborar sus evaluaciones integrales habría implicado situar su valor específico en relación al cumplimiento de las propuestas de dicho Informe Especial. Esto, sin embargo, no sucedió, pues las referencias que la CNDH realizó a esas leyes no dan sustento a considerar que se haya tenido un avance específico de cumplimiento del Informe, sino que responden a la situación general del Estado.

Con base en los resultados y en el contexto de modificación de normas relativas al sistema penal, no es posible atribuir una incidencia específica a la CNDH como un agente causal de esas modificaciones normativas.

D) VARIABILIDAD DE LAS QUEJAS

Al solicitar información a la CNDH¹⁴ para la revisión de la variabilidad de las quejas antes de la presentación del Informe y después del mismo, la Comisión respondió que esos datos podían

¹⁴ Esta información se pidió en el mismo Oficio CIEG/SAC-054/2017, de fecha 18 de abril de 2017, mediante el cual se solicitó el acuerdo de conclusión del expediente de queja 555/2003.

ser consultados en varios de sus informes anuales. Sin embargo, los datos encontrados en los Informes Anuales de la CNDH no permiten hacer una evaluación sobre la disminución o aumento de las quejas, antes y después de la emisión del Informe. Dichos datos sólo permiten conocer estadísticas descriptivas respecto de información agregada sobre la cantidad de quejas interpuestas, su calificación, las causales de conclusión, el nivel de gobierno, el tipo de hechos presuntamente violatorios o las autoridades con mayor nivel de quejas, pero no se puede segmentar esta información, o bien, realizar cruces con el fin de observar relaciones entre esas categorías.

Los datos sobre quejas relacionadas con homicidios y/o desapariciones, expuestos en los informes anuales de la CNDH tampoco permiten obtener información referenciada geográficamente a Ciudad Juárez, Chihuahua, incluso respecto de cualquier tipo de violación de derechos humanos y/o cualquier tipo de autoridad presumiblemente responsable de tales violaciones.

Puede, por tanto, señalarse que la información a la que remite la CNDH para el conocimiento de la variabilidad de las quejas (los Informes Anuales) no permite construir el dato requerido.

El IE2003 tuvo lugar con motivo de la radicación del expediente de queja 555/2003 por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante el cual se tramitó la investigación de 253 casos de homicidios y desapariciones que implicaron a 276 víctimas.¹⁵

De acuerdo con el procedimiento de queja, la CNDH debió concluir su investigación con alguna de las causales contenidas en el artículo 125 de su Reglamento Interno.¹⁶ Sin embargo, en el Informe Especial no se indica cómo se concluyó el expediente de queja 555/2003. Asimismo, a la solicitud escrita¹⁷ del acuerdo de conclusión del expediente de queja 555/2003, presentada por la Secretaría Académica del CIEG, dirigida a la Directora General del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PAMIMH), adscrito a la Cuarta Visitaduría General de la CNDH, se respondió que dicho programa no cuenta con la información solicitada.¹⁸

¹⁵ Según la lista de casos expuesta en la sección de anexos: “lista final de reportes de homicidios” y “lista final de reporte de desapariciones”, la cual no concuerda con los datos mencionados en la introducción del IE, donde se señalan 263 casos sólo de homicidios. Cabe subrayar que, en la página 298, tercer párrafo, sí se contemplan las 236 víctimas de homicidio, a las que les sumaron 27 de la recomendación 44/98, lo cual, en efecto, arroja el total de 263 víctimas, pero sólo de homicidio.

¹⁶ Estas causales son: I. Por no competencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada; II. Por no tratarse de violaciones a derechos humanos, en cuyo caso se dará orientación jurídica al quejoso; III. Por haberse dictado la recomendación correspondiente; IV. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad; V. Por desistimiento del quejoso; VI. Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento; VII. Por acuerdo de acumulación de expedientes; VIII. Por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja, y; IX. Por haberse solucionado el expediente.

¹⁷ Oficio CIEG/SAC-054/2017 de fecha 18 de abril de 2017.

¹⁸ Oficio CVG/PAMIMH/43/2017 de fecha 09 de mayo de 2017.

CAPÍTULO 4

TEMA III. INFORMES ESPECIALES SOBRE EL DERECHO A LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES, 2007 Y 2008

El análisis que se presenta es parcial y limitado debido a que es muy escasa la información de políticas públicas que se están poniendo en marcha en materia de igualdad y transversalización de la perspectiva de género. No se lograron localizar archivos específicos, ni alguna sistematización de los datos. La búsqueda fue llevada a cabo consultando las páginas web de los institutos o secretarías de la mujer de las 32 entidades federativas. Para evaluarlas, se utilizaron como indicadores, los 13 temas localizados en el análisis al interior de los dos informes de la CNDH.

A) POLÍTICAS PÚBLICAS

En las 32 entidades del país, el panorama de las políticas públicas en materia de igualdad aparece fragmentado y complejo. Existen enormes diferencias que caracterizan la situación en cada entidad y nuestro *Análisis de políticas públicas en materia de Igualdad entre mujeres y hombres* evidencia que, además de la armonización legislativa, es urgente llevar a cabo una evaluación en profundidad de todas las acciones puestas en marcha en materia de igualdad y transversalización.

Al utilizar como indicadores los 13 temas¹⁹ identificados en el análisis al interior de los dos informes de la CNDH, se señalan tres límites principales:

1. No hay una definición de referencia del concepto de igualdad, ni una metodología que constituya el punto de partida para la elaboración de políticas públicas en esta materia. Como planteamos en el análisis de políticas públicas en materia de violencia de género, dependiendo de la respuesta que se ofrezca sobre la causa o el origen del tema abordado, se obtendrá una representación del problema muy diferente y, por tanto, se ofrecerán diferentes soluciones al respecto. Es cierto que hay una ley de referencia, pero al mismo tiempo se verifica una desconexión entre el marco legislativo y la forma en que éste se traduce en términos de programas y acciones en las políticas públicas de cada Estado. Es indudable que el lenguaje y las herramientas de las políticas públicas son diferentes a las del campo del derecho y, hoy en día, aún faltan marcos teóricos de referencia o una metodología que no sea “camisa de fuerza teórica”, sino puntos de partida estables para

¹⁹ Los 13 indicadores son: 1) armonización legislativa, 2) medidas contra la discriminación, 3) participación de mujeres y hombres en la administración pública, 4) instancias responsables de la igualdad entre mujeres y hombres, 5) difusión, 6) instancias municipales para la mujer, 7) acciones afirmativas y transversalización de la perspectiva de género, 8) igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito educativo, 9) igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral, 10) participación política de mujeres indígenas, 11) responsabilidades de funcionarios públicos, 12) presentación de informes, 13) presupuesto para temas de masculinidad.

la elaboración de políticas públicas con perspectiva de género. Por lo tanto, el resultado de la desconexión entre leyes y elaboración de políticas, así como la falta de marcos teóricos de referencia con perspectiva de género, parecen producir una serie sin fin de programas, talleres, cursos, que son más el resultado de una improvisación que de una posible puesta en marcha coherente de un plan integral para la transversalización de la perspectiva de género en todas las instancias gubernamentales.

Como se detectó, sobre todo en los casos de Aguascalientes, Guerrero y Tamaulipas, se ponen en marcha no sólo programas sin eficacia, sino que por sí mismos reproducen estereotipos de género. El caso de Aguascalientes es emblemático: el Instituto Municipal de la Mujer de Aguascalientes (IMMA), organizó en julio de 2017 talleres de bisutería, reparación de planchas, lavadoras y preparación de productos de limpieza. Estas tipologías de acciones que se disfrazan de políticas públicas y que, como demuestra nuestro análisis, están presentes en cada estado del país, no abaten las inequidades en las condiciones en que se encuentran las mujeres, pero replican los estereotipos femeninos que históricamente excluyen a las mujeres del mundo político y económico, y producen un gasto inútil de los recursos públicos destinados al *Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*.

Después del análisis realizado se concluyó que no es posible atribuir ninguna incidencia de las propuestas de recomendación de los informes de igualdad 2007 2008 en la política pública revisada.

Propuestas

En la actualidad es necesario proponer a las autoridades competentes:

- Estructurar las políticas públicas según criterios coherentes a una visión de la igualdad como reequilibrio de las relaciones de poderes entre los géneros en cada campo y fase de la vida.
- Construir los programas a partir de una metodología coherente con la transversalización de la perspectiva de género, partiendo del concepto de que una sociedad realmente igualitaria es una sociedad transformada en las relaciones sociales, económicas, culturales y materiales. La igualdad tiene que representar:
 - a) Una cuestión de derechos humanos, que el Estado tiene que respetar, proteger y ejecutar.
 - b) Una posibilidad para que cada miembro de la sociedad sea capaz de desarrollar sus capacidades de manera autónoma y eficaz.
 - c) Una prerrogativa imprescindible para generar un sistema económico y social más justo y equitativo.
- Crear una metodología seria para monitorear y evaluar cada año las políticas públicas que carecen de eficacia y que carecen de perspectiva de género.²⁰

²⁰ En este trabajo se analizan los dos primeros informes especiales sobre el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres (2007, 2008). En la elaboración de una metodología más actualizada sería útil revisar los monitoreos e Informes Especiales posteriores realizados por la CNDH sobre el tema.

Hasta la fecha, en general las políticas públicas puestas en marcha por cada Estado se caracterizan por tener un carácter formal y no sustantivo. Así, como afirma la CEDAW, para alcanzar la igualdad sustantiva entre los géneros es necesario integrar la perspectiva de género en todos los campos de la vida, así como en todas las políticas públicas, el llamado *gender mainstreaming*.

Sería pertinente proponer a las autoridades en la materia:

- La necesidad de tener una institución competente para la transversalización de las políticas de género y, al mismo tiempo, tener en cada secretaría, en particular las de educación, economía y salud, especialistas de referencia para establecer una coordinación constante entre las diferentes instancias.
- La necesidad de monitorear y evaluar las tipologías de las políticas públicas que se ponen en marcha y que se implementan a través de informes y presentación de datos.
- Una revisión de los recursos empleados en políticas de género en materia de igualdad.
- Establecer estándares de calidad básicos para elegir a las empresas privadas que colaboran con las autoridades estatales en el campo de políticas públicas con perspectiva de género, sobre todo las que establecen *partnerships* para fomentar el trabajo femenino.

La educación es un punto clave para romper los estereotipos, la representación y el significado del ser mujer u hombre, y promover la igualdad sustancial entre mujeres y hombres. El sistema educativo mexicano presenta carencias estructurales respecto a la formación con perspectiva de género, la deconstrucción de los estereotipos de género, la educación integral en sexualidad, el combate a la homofobia y la erradicación de la violencia contra las mujeres. En la actualidad, como demuestra nuestro análisis, en cada entidad, la formación de una cultura de género parece ser sólo una invitación formal para promover una ruta de formación, cuando se tendría que construir currículo de formación obligatoria desde la educación preescolar hasta la universitaria. En la mayoría de los estados se imparten cursos, talleres y seminarios que abordan un solo tema específico, como la violencia o el trabajo, no presentan la complejidad del problema y mucho menos se replican para profundizar el tema. Por lo tanto, sería pertinente proponer a las autoridades competentes:

- La introducción de currículo obligatorio con formación en perspectiva de género. Es necesario que éste incluya educación sexual, la cual es considerada por la Organización Mundial de la Salud como una herramienta fundamental para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres. La educación sexual tiene que ser una educación sobre las relaciones de género e incluir la reflexión crítica respecto de los roles de género. Hay que distinguir entre educación formal, o sea, la educación de las instituciones escolares, y educación informal, o sea, la educación que se imparte en la familia, en un contexto social determinado o con las y los amigos. Las dos son fundamentales, por eso es importante una coordinación entre estos dos contextos. Además, hay que introducir educación cívica, la importancia de la convivencia comunitaria, con particular atención en los temas de diversidad sexual y étnica, e incluir el análisis de la imagen de la mujer en los medios de comunicación e informar sobre la importancia de deconstruir los roles de género.

- Inclusión de las familias para informar sobre la importancia del tema de la igualdad.
- Evaluación de los libros escolares a través de una lectura con perspectiva de género para detectar y borrar estereotipos de género, así como actualizar los programas de historia, literatura, ciencias, filosofía, etcétera, insertando la importancia de las mujeres en la enseñanza de la historia.
- Es necesario incorporar en las pruebas de selección del profesorado evaluaciones que aborden el tema de la igualdad de género.

B) COMUNICACIÓN SOCIAL

Para presentar una evaluación sobre el impacto o no de los informes sobre el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres a nivel comunicativo y su capacidad de difusión en la sociedad civil, se analizaron, por un lado, dos campañas de información y sensibilización sobre el tema de la igualdad, por el otro, se examinaron los artículos de la prensa nacional sobre el tema, señalando cómo la CNDH logró posicionarse en el discurso público. Finalmente, llevamos a cabo una entrevista en profundidad a una experta: Lucia Melgar. Se pudo apreciar que las campañas realizadas en algunos estados no sólo ignoraron lo propuesto en los informes especiales de igualdad, sino que reprodujeron estereotipos de género. Algo que no puede soslayarse es que los informes especiales sobre igualdad tuvieron una trascendencia en medios de comunicación, generalmente indirecta pero efectiva.

C) LEYES Y REGLAMENTOS

Para conocer el grado de cumplimiento de las propuestas de recomendación del IE2007, así como del IE2008 en materia de derecho de igualdad entre mujeres y hombres, se elaboró un cuadro comparativo entre ambos, el cual permitió visualizar los avances o no, de sus propuestas de recomendación, así como sintetizar las propuestas de carácter legislativo en los siguientes puntos:

1. Expedir el Reglamento de la Ley General para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Esta propuesta no ha tenido eco en el gobierno.
2. Que la partida presupuestal destinada a “trabajar temas relacionados con la masculinidad”, sea separada de los recursos otorgados al rubro de igualdad entre los géneros.
De acuerdo con la revisión realizada en el Presupuesto de Egresos de la Federación entre los años 2006 y 2012, no se encontró una partida específica para masculinidad, como se solicitó en el Informe Especial de Igualdad de 2008.
3. Incorporar los principios de igualdad y no discriminación en las constituciones locales.
Poco a poco los estados han ido incorporando ambos principios, o uno u otro, sin embargo, tales incorporaciones no han hecho referencia a los informes especiales de la CNDH, por lo cual no se puede atribuir un impacto de éstos en las diversas reformas realizadas.²¹
4. Completar el proceso de “armonización legislativa” en las leyes secundarias locales.

²¹ Para consultar en estatus actual de la incorporación de los principios de igualdad y no discriminación en las constituciones locales, véase el Estudio completo, p. 446.

En razón de que la armonización tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades y los municipios en los temas relacionados con prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como garantizar su acceso a una vida libre de violencia, considerando los principios de igualdad y de no discriminación, se trabajó sobre el seguimiento de las siguientes leyes:

- Leyes estatales para la igualdad entre mujeres y hombres;
- Leyes estatales para prevenir y eliminar la discriminación;
- Leyes estatales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia;

A la presentación del Informe sobre Igualdad de 2008, el grado de avance de los estados con relación a la expedición de sus leyes era mínimo.

En el Estudio se presenta un cuadro comparativo sobre el estado de la legislación y su evolución en los años 2009 y 2017, con base en los datos de los siguientes documentos: Informe de Igualdad 2008;²² La armonización legislativa en las entidades federativas de 2009 del CEAMEG;²³ y el seguimiento al proceso de armonización legislativa en las entidades federativas en las leyes referentes a temas de derechos humanos de las mujeres, junio 2017 del CEAMEG.²⁴

En el cuadro se puede observar el avance con relación a la expedición de las leyes. En la actualidad todos los estados cuentan con legislación.

5. Actualizar normas locales de responsabilidades administrativas de servidores públicos en el tema de discriminación por sexo u orientación sexual, así como transgresión al derecho de igualdad.

Es necesario señalar que los Informes Especiales de Igualdad (2007 y 2008) de la CNDH no tuvieron incidencia durante los dos años subsiguientes a su emisión en las leyes de responsabilidades administrativas de las entidades federativas y la Federación.

6. Obligatoriedad de la creación de las instancias municipales “para la Mujer” en las legislaciones orgánicas municipales.

Existen aún trece estados en los que no se encontró la incorporación de esta propuesta de la CNDH: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Estado de México, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán. Y en las que ya se encuentra, no es posible adjudicarla a las propuestas de recomendación del IE2008.

²² Pag.51 del Informe especial sobre el derecho de igualdad entre mujeres y hombres de 2008.

²³ <http://www.diputados.gob.mx/documentos/CEAMEG/1.%20La%20armonizacion.pdf>

²⁴ http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/01d_seguimiento_a_iniciativas_y_proceso_de_armonizacion_legislativa/01c_proceso_de_armonizacion_legislativa.

D) VARIABILIDAD DE LAS QUEJAS

El *Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres* (Informe Igualdad, 2007 o Primer Informe Igualdad, IE 2007) y el *Segundo Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres* (Informe Igualdad, 2008 o Segundo Informe Igualdad, IE 2008), proporcionan información de quejas presentadas ante la CNDH sobre presuntas violaciones al derecho a la igualdad entre mujeres y hombres.

El primer informe contiene el periodo comprendido entre marzo de 2006 y julio de 2007, mientras que el segundo informe contiene la información de quejas del 1 de agosto de 2007 al 31 de octubre de 2008. Sin embargo, como los periodos no son iguales, no es posible hacer su comparación con fines de evaluación de la variabilidad de las quejas después de emitidos tanto el IE 2007 como el IE 2008.

Con el fin de tener información apropiada respecto de dicha variabilidad se solicitó información²⁵ sobre las quejas presentadas ante la CNDH un año inmediato anterior y un año inmediato posterior a la presentación de ambos informes de igualdad, y que hubiesen sido conocidas por el *Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres* de esa Comisión, atendiendo a que este programa tramitaba esas quejas. Al respecto, la Dirección General del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres informó que se había solicitado dicha información a la Dirección General de Quejas y Orientación y que ésta, en caso de contar con ella, la proporcionaría posteriormente. Sin embargo, a la fecha de conclusión del Estudio, la información no fue proporcionada.

²⁵ Oficio CIEG/SAC-112/2017 del 12 de junio de 2017.

CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES

Después de realizar un análisis de la construcción interna de cada uno de los documentos estudiados, dimos cuenta de que están elaborados de manera distinta, lo que eliminó la posibilidad de establecer una metodología de investigación totalmente homogénea para todos los instrumentos. Desde el primer planteamiento metodológico advertimos lo adecuado que era utilizar una metodología flexible que pudiera adaptarse a las singularidades de cada instrumento. Por ello, la metodología básica que se planteó y se utilizó para el análisis está conformada por estructuras mínimas no rígidas que permitieron diseñar, como complemento, estrategias metodológicas de análisis para conocer en profundidad las características de cada instrumento.

Si todos ellos eran diferentes entre sí, la estructura metodológica complementaria tenía que ser distinta.

INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO SOBRE MUJERES PRIVADAS DE SU LIBERTAD EN CENTROS DE REINSERCIÓN DE LA REPÚBLICA MEXICANA (TEMA UNO)

La RG03/2002 sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana fue el documento más antiguo que se revisó, lo que aparejó dificultades para acceder a documentos 15 años después. En cuanto a los dos informes posteriores sobre el mismo tema o tema uno, fue relativamente más sencillo acceder a información que diera cuenta de hasta qué punto habían sido tomadas en consideración algunas de las recomendaciones o propuestas, en los cuatro ámbitos establecidos. El análisis al exterior de los tres instrumentos de la CNDH en el tema uno, reveló que, en políticas públicas, ninguno de éstos, ni sus recomendaciones, fueron considerados, ni siquiera se les refirió, más allá de las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos.

De acuerdo con el análisis de las notas de prensa a las que se tuvo acceso, la CNDH logró posicionar el tema, sobre todo en 2015, evidenciando la situación de las mujeres-madres que viven con sus hijos en los centros. Sin embargo, a nivel legislativo, las leyes se vieron casi nada modificadas por las propuestas de recomendación de la CNDH. La mayoría de éstas, fueron llamados a los gobiernos para no violentar las normas constitucionales existentes, como la separación por sexo y por condición jurídica, más que de reformas de ley.

En este contexto, llamó la atención que la RG03/2002 haya tenido incidencia en la reforma de 2015 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Baja California.

El contexto de transformación del sistema de ejecución penal pudo ser una oportunidad para que la CNDH posicionara sus instrumentos y recomendaciones en la negociación de la elaboración y aprobación de la nueva Ley. Sin embargo, su participación fue de poca influencia.

Los instrumentos de posicionamiento tampoco tuvieron alguna influencia en el ámbito reglamentario sobre el tema uno.

Sobre la variabilidad de las quejas, no se obtuvo más información de la CNDH que aquella que se pudo consultar mediante los informes anuales de la Comisión.

Sin embargo, tales datos no permiten un análisis con mayor detalle y profundidad, ya que en los informes anuales no se explicita información cualitativa ni comparaciones cuantitativas desagregadas por sexo que permitan determinar algún tipo de incidencia de los instrumentos de posicionamiento en la variabilidad de quejas.

Una de las conclusiones a las que llevó el presente estudio fue que la propia CNDH, a través de lo prescrito sobre las recomendaciones generales en el artículo 140 de su Reglamento Interno, dificulta establecer mecanismos de seguimiento puntuales sobre el grado de su cumplimiento. La redacción del último párrafo del citado artículo reglamentario ha generado duda o confusión sobre la demanda de parte de la Comisión de que se dé respuesta a sus recomendaciones generales (cosa que se entendería obligatoria apenas desde 2011), pues señala que éstas no “requieren aceptación” de parte de la autoridad, lo cual resulta innecesario establecer en tanto que todas las recomendaciones (generales o “al caso concreto”) son no vinculantes. Esta situación podría hacer pensar que el referido artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión prescribe en realidad que la misma CNDH no puede requerir respuesta.

El artículo 102 constitucional, Apartado B, párrafo segundo, se refiere a recomendaciones, sin hacer distinción alguna entre ellas. En consecuencia, a la luz de la reforma constitucional de 2011, las recomendaciones deben ser respondidas ya sea en sentido negativo o afirmativo por parte de las autoridades, es decir, deben ser respondidas, sean aceptadas o no.

La figura de la Recomendación General (RG) está definida por el Reglamento Interno de la CNDH como un instrumento con estatus diferente respecto de las recomendaciones “a caso concreto”, las cuales se derivan directamente de una queja. Aunque los fines de RG sean distintos de las recomendaciones particulares, esto no debería ser motivo para que se interpretara, como ya se dijo arriba, que a la luz de la reforma constitucional de 2011, las autoridades a quienes están dirigidas no están obligadas a dar respuesta.

En el Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales e informes especiales de la CNDH en el tema mujeres, se incluyó una propuesta para ubicar en el mismo plano a todas las recomendaciones. Con la propuesta de reforma que se presenta, se pretende proporcionar una herramienta jurídica que ayude a dar seguimiento puntual a las recomendaciones generales. Aunque la aprobación de las reformas legislativas que se recomienden por parte de la CNDH a través de las recomendaciones generales no dependa de la autoridad administrativa a quienes se dirijan, la presentación de iniciativas de ley sería un dato importante para medir la trascendencia, atención y seguimiento que las autoridades hacen de las recomendaciones generales.²⁶

²⁶ Ver anexo de este Resumen Ejecutivo.

En la realización del presente análisis, con frecuencia fue imposible encontrar un vínculo entre las acciones de autoridad que coinciden con lo recomendado por la CNDH cuando no se conoce el origen exacto de aquellas, debido a la falta de motivación referencial de parte de la misma autoridad que emprende la acción. Esta situación se puede observar con relación a la totalidad de los instrumentos de posicionamiento que han sido materia del presente Estudio. Cuando se encontró coincidencia parcial o total de leyes, reglamentos, políticas públicas o programas con propuestas de recomendación o recomendaciones generales de la CNDH, pero sin que los autores de las mismas se hubieran referido a la Comisión, se destacó tal situación, pero sin dar por cierta una relación directa.

Las investigaciones y datos que contienen los Informes Especiales son de gran valor, sobre todo, cuando las investigaciones realizadas tienen un buen sustento documental. En un par de ocasiones se observó que las autoridades, más que atender las propuestas de recomendación emitidas en los informes, hacen uso de la información que éstos proporcionan para emprender algunas acciones.

Además, se pudo advertir, de acuerdo con lo expresado en el Segundo Informe Anual de Labores de la SEGOB, que esta autoridad está al tanto de las recomendaciones y su seguimiento a través del “Sistema de Seguimiento a Recomendaciones (SISER)”, mediante el cual se monitorea el estado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas hacia cualquier organismo de la Administración Pública Federal. Sin embargo, se debe tener claro que la SEGOB se refiere a las recomendaciones “al caso concreto” o particulares y no considera a las recomendaciones generales. Esta situación refuerza la propuesta que se planteó párrafos arriba sobre especificar claramente que las recomendaciones generales también deben ser respondidas por las autoridades a quienes van dirigidas.

Es importante apuntar que, para valorar la trascendencia de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH, es necesario que se encuentren disponibles tanto el registro de las cédulas de notificación como las primeras respuestas a las recomendaciones generales y a las propuestas de los informes especiales. En cuanto a las cédulas, se trata de constancias de que la autoridad fue efectivamente notificada y, por tanto, en cualquier momento se pueden usar como referencia para requerir informe. En cuanto a las primeras respuestas o reacciones (cuando éstas se producen), se trata de referencias necesarias para apreciar la trascendencia inmediata de los instrumentos de posicionamiento de la Comisión. Sobre la Recomendación General 2002 y los 5 informes especiales objeto de este Estudio, la CNDH no estuvo en condiciones de proporcionar registros de cédulas de notificación ni archivos sobre primeras respuestas.

INFORME ESPECIAL DE 2003, SOBRE HOMICIDIOS Y DESAPARICIONES EN CIUDAD JUÁREZ CHIHUAHUA, Y SUS DOS EVALUACIONES INTEGRALES DE 2005 Y 2007 (TEMA DOS)

El análisis y la estrategia metodológica diseñada para conocer la trascendencia del Informe Especial 2003, sobre *sobre homicidios y desapariciones en Ciudad Juárez Chihuahua*, fue una de

las más complejas, no sólo por la propia construcción de este Informe —la cual dista de los dos informes especiales revisados en el tema uno—, sino porque los dos documentos estudiados relacionados con el tema no eran ni recomendaciones ni informes especiales, sino Evaluaciones Integrales sobre las Acciones Realizadas por Tres Ámbitos de Gobierno respecto del IE 2003.

Después de revisar 39 documentos, entre los que figuraron programas sectoriales, encuestas, evaluaciones y diagnósticos, no se encontró ninguna incidencia de este Informe en las políticas públicas que fueron puestas en marcha en Ciudad Juárez.

Como se explicó en la sección anterior, si bien determinadas acciones de autoridad coincidían con propuestas de recomendación de la CNDH, aquellas no pueden considerarse como derivadas directamente de las propuestas del informe. En ese sentido se considera que, en particular, el Informe Especial de 2003 tiene un gran valor social, más que por el cumplimiento de sus propuestas de recomendación por parte de las autoridades, por la importante investigación que hizo la CNDH y, en ese sentido, la función que dicho Informe desempeñó como instrumento de conocimiento del actuar de las autoridades, evidenciando su falta de probidad, omisión y negligencia en las investigaciones, sobre todo, por parte de la procuraduría del Estado.

De las pocas referencias que se identificaron está la del Diagnóstico de los homicidios de mujeres por razones de género ocurridos en el estado de Chihuahua, de 1993 a 2014, donde la CNDH fue aludida. Sin embargo, tal alusión no se hacía en referencia directa al IE 2013 sino a varios de los informes emitidos por la CNDH y a las recomendaciones particulares emitidas por este organismo.

La CNDH ha tenido un papel importante en la evolución del hoy llamado Sistema Nacional de Atención a Víctimas, lo cual de alguna manera guarda relación con aquella problemática de Ciudad Juárez que la CNDH dio a conocer a través de los informes sobre el tema. No obstante, como se advirtió, no se puede establecer una relación causal directa entre estas propuestas y el avance paulatino en las políticas públicas, debido a que no se menciona el Informe de la Comisión (2003) ni sus dos evaluaciones, en ninguno de los programas, diagnósticos y demás documentos de las autoridades sobre el tema. Asimismo, fue imposible apreciar el trabajo de la Comisión dentro del esfuerzo concomitante de otros actores, como el del gobierno estatal, o el trabajo realizado con la PGR y la Procuraduría estatal, que la misma CNDH reconoce en la Segunda Evaluación Integral o, por otra parte, de la exigencia de las víctimas, los familiares y la sociedad en general.

Por ello, se puede resumir que las propuestas de recomendación de la CNDH no tuvieron trascendencia en la elaboración y la puesta en marcha de las políticas públicas contra la violencia de género en el Estado de Chihuahua y que existen diversos factores que obstaculizaron y siguen obstaculizando la solución del problema.

Un hecho de enorme importancia fue que algunas de las propuestas de recomendación del IE2003 fueron tomadas en cuenta en la sentencia sobre el Campo Algodonero dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En cuanto al tema de la trascendencia del Informe Especial 2003 en el ámbito de la comunicación social, se puede afirmar que la CNDH contribuyó a posicionar públicamente el tema del Informe Especial de 2003 transformándolo en un problema político, lo cual, sin duda, habla de una trascendencia del Informe.

En el ámbito normativo no se encontró ninguna referencia o trascendencia del IE 2003, Lo anterior porque las propuestas de recomendación de este Informe estuvieron dirigidas a que las autoridades de procuración y administración de justicia cumplieran con su obligación de prevenir, investigar y erradicar los homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, más que a solicitar de manera explícita o implícita algún cambio normativo.

Aunque uno de los objetivos específicos para realizar el estudio que ahora se presenta haya sido “medir y evaluar el comportamiento de las quejas respecto de violaciones a derechos humanos que en materia de mujeres ha recibido este organismo nacional...”,²⁷ tal medición no se pudo realizar de manera efectiva. Lo anterior, en virtud de que en ninguno de los tres temas en los que se dividió este estudio, la CNDH proporcionó la información bajo los criterios en los que se solicitó e indicando que tales datos podían ser encontrados en sus Informes Anuales.

Finalmente, sería conveniente que la CNDH realizara una revisión sobre el procedimiento no jurisdiccional de derechos humanos con el que se abrió un expediente de queja que contenía 253 casos de homicidios y desapariciones, ya que en la presente investigación no fue posible conocer la forma en que se concluyó dicho expediente, a partir del cual, en su momento, se dio lugar a la emisión del Informe Especial 2003.

INFORMES ESPECIALES SOBRE EL DERECHO A LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES 2007 Y 2008 (TEMA TRES)

La trascendencia de los Informes de igualdad de 2007 y 2008 en políticas públicas las leyes y reglamentos es igual de escasa que en los otros Informes Especiales estudiados en el presente análisis. En este tema fue imposible encontrar una relación que vinculara las propuestas de recomendación de ambos Informes con las políticas públicas puestas en marcha por los estados, ya que en los correspondientes documentos no se hace referencia alguna a la CNDH.

En cuanto al aspecto de comunicación social se pudo apreciar que las campañas realizadas en algunos estados no sólo ignoraron lo propuesto en los informes especiales de igualdad, sino que reprodujeron estereotipos de género.

Algo que no puede soslayarse es que los informes especiales sobre igualdad tuvieron una trascendencia en medios de comunicación, generalmente indirecta pero efectiva. La

²⁷ Página 09 del Anexo del Convenio Específico de Colaboración. Convenio Específico de Colaboración celebrado por la CNDH y la UNAM. Folio CGSRAJ/173/2016.

trascendencia de las investigaciones sobre el estado que guarda la observancia de los derechos humanos y, más en general, las realidades sociales, es parte del esfuerzo por modificar el entorno que afecta la vida de las personas.

Para finalizar, hay que señalar que, en cuanto al aspecto de variabilidad de quejas sobre este tema, no fue posible tampoco una medición de la trascendencia de los dos informes especiales. Esto se debió a la ausencia de la requerida información sobre las quejas presentadas ante la Comisión, un año antes y un año después de la emisión de cada uno de los señalados instrumentos de posicionamiento, que hubieran sido conocidas por el Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres de la CNDH.

ANEXO

PROPUESTA DE REFORMA AL REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (RICNDH)

Reforma del artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (anteproyecto)

Con la reforma del sistema mexicano de derechos humanos, publicada el 10 de junio del año de 2011, se estableció en el artículo 102, Apartado B de la Constitución federal, que “Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que le presenten estos organismos (de los derechos humanos). Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.”

Ese mismo párrafo constitucional confiere a los organismos de los derechos humanos la facultad de formular recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas sin distinguir entre tipos o géneros de recomendaciones, por lo cual podría entenderse que toda recomendación dirigida a una autoridad o servidor público debe ser respondida y que, cuando éstas no sean aceptadas o cumplidas, el organismo de los derechos humanos puede solicitar al congreso correspondiente que llame al responsable a comparecer.

Sin embargo, las recomendaciones denominadas generales señaladas en el artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las cuales también son dirigidas a autoridades “a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que propicien violaciones a los derechos humanos”, poseen un estatus diferente en cuanto a la obligación de responderlas, según lo señala el último párrafo del mismo artículo 140 del Reglamento: “Las recomendaciones generales no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas. Se publicarán en la Gaceta y en el *Diario Oficial de la Federación*. El registro de las recomendaciones generales se realizará de forma separada, y la verificación de cumplimiento se hará mediante la realización de estudios generales”.

El esquema anteriormente señalado, que exceptúa a las recomendaciones generales de tener que ser respondidas por parte de la autoridad o servidor público a quienes vayan dirigidas, contiene una limitación innecesaria que afecta el proceso de verificación del impacto general y de su grado de aceptación, al tiempo que permite a la autoridad evadir la respuesta concreta, lo cual afecta negativamente el diálogo público que es parte integrante del sistema de promoción y defensa de los derechos humanos.



Si las recomendaciones generales, además de su peculiar procesamiento interno en la CNDH, se distinguen por ser productos de estudios y por dirigirse a diversas autoridades, lo cual implica que no provienen de una queja concreta, ello no quiere decir que éstas no deban ser aceptadas o rechazadas, pero efectivamente respondidas, ya que su espectro mayor contiene el requerimiento de que la respuesta deba referirse a “modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas”, como dice el Reglamento, es decir, a leyes, reglamentos, organización y comportamiento de entidades y políticas públicas, con lo cual el instrumento de posicionamiento de la CNDH puede tener mayor impacto.

El que la recomendación general fuera obligatoriamente respondida aun cuando se refiriera a la función legislativa no alteraría el lugar que ocupan los poderes legislativos pues éstos también se encuentran obligados por la Constitución a responder las recomendaciones, pues no los exime el Apartado B del artículo 102 de la Constitución.

Todo sistema de derechos humanos debe abarcar un máximo posible de órganos y entidades del Estado, pues sólo así es factible defender y promover dichos derechos. El carácter no vinculante de las resoluciones de los organismos de derechos humanos permite y explica esa máxima cobertura, con la sola excepción de las resoluciones electorales y jurisdiccionales que señala la misma Carta Magna, fuera de las cuales todo es materia de posicionamiento por parte de tales organismos de derechos humanos.

Por lo anterior, podría ser necesario que las resoluciones generales fueran igualmente obligatorias en cuanto a ser respondidas por la autoridad o servidor público a quien vayan dirigidas, ya que de esa forma se lograría:

- a) Que se cuente con un compromiso de parte de la autoridad para modificar sus pautas de comportamiento en beneficio de la promoción y defensa de los derechos humanos.
- b) Que se pueda dar seguimiento puntual a tales compromisos.
- c) Que se realice un diálogo entre la CNDH y la autoridad.
- d) Que las negativas se puedan abordar públicamente en sede parlamentaria.
- e) Que se abran procesos públicos de discusión legislativa.

Como lo señala el mismo Reglamento Interno en el mencionado artículo 140, las recomendaciones generales se elaboran “de manera similar que las particulares” y van dirigidas a determinadas autoridades, por lo cual contienen las características necesarias para poder recibir una respuesta obligatoria en cualquier sentido.

Además, el hecho de que las recomendaciones generales cuenten con la aprobación del Consejo Consultivo le otorgan a las mismas una fuerza moral reforzada con la participación de un colegio integrado por distinguidas personas seleccionadas por el Senado para colaborar con la CNDH de manera honoraria.

Es del todo conveniente que la recomendación general sea objeto de un estudio igualmente general para conocer su impacto y trascendencia, como lo señala el Reglamento, pero para ello sería relevante poder dar seguimiento puntual a la respuesta otorgada por la autoridad. Verificar con estudios el cumplimiento de las recomendaciones generales no implica dejar de estudiar la conducta de cada autoridad a quien se le hubiera dirigido, sino que, por el contrario, evaluar la conducta de cada instancia involucrada en la recomendación requiere conocer su respuesta inicial, el grado de su compromiso, el cual, en sí mismo, puede ayudar a perfeccionar el proceso de análisis de tales recomendaciones y el diálogo público entre la CNDH y las autoridades respectivas.

POR LO ANTERIORMENTE EXPUESTO, se propone reformar el último párrafo del Artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar como sigue:

Artículo 140. (...)

(...)

1. (...)

2. (...)

3. (...)

4. (...)

Las recomendaciones generales se publicarán en la Gaceta y en el *Diario Oficial de la Federación*. El registro de las recomendaciones generales se realizará de forma separada, así como el de las respuestas y la verificación de su cumplimiento. Por cada recomendación general se realizará un estudio sobre su impacto y trascendencia.

Tomo IV

Persecución a periodistas

COORDINACIÓN DEL PROYECTO

Laura Gurza Jaidar
Directora General de Planeación y Análisis

Mauricio Collado Martínez
Director de Diseño de Estrategias y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz
Subdirectora de Diseño de Estrategias

Supervisión del Proyecto

Edgar Corzo Sosa
Quinto Visitador General

Rodrigo Santiago Juárez
Director General

Lourdes Larrieta Carrasco
Directora de Área

Elaboración de la investigación

Raúl Trejo Delarbre
Janneth Trejo-Quintana
Coordinadores de la Investigación

Celia del Palacio Montiel
Rogelio Hernández López
Sara Lovera López
Rosa María Rodríguez Quintanilla
Giovanna Salazar Ojeda
Itzel Lugo Sánchez
Investigadores



RESUMEN EJECUTIVO

Las agresiones a periodistas, en México, se han intensificado a pesar de los esfuerzos institucionales para detenerlas y sancionarlas. En muchos casos los culpables de ellas son funcionarios públicos. En otros, se deben a la acción del crimen organizado. Las Recomendaciones Generales acerca de esa condición de los periodistas y la libertad de expresión le han permitido a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ofrecer diagnósticos y señalar acciones pertinentes. Sin embargo, el conocimiento de esas Recomendaciones es insuficiente, su presencia en los medios de comunicación es poca y las respuestas directas que reciben no siempre atienden a todas las indicaciones de la Comisión.

Por encargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM emprendió el estudio de las Recomendaciones Generales relacionadas con agravios a periodistas y libertad de expresión y el entorno en el que han sido presentadas. El coordinador de esta investigación fue el Dr. Raúl Trejo Delarbre, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. El informe de esa investigación constituye un libro de casi 500 páginas que incluye textos escritos para dicho estudio por seis periodistas y/o especialistas en defensa del gremio periodístico. El presente Resumen Ejecutivo describe, de manera general, las líneas principales de dicho libro y algunas de sus conclusiones.

La impunidad es la causa principal de los agravios a periodistas. Las fallas del sistema de impartición de justicia son evidentes ante agresiones de especial gravedad como las que han padecido periodistas en todo el país. La creación de instituciones como el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República fue expresión de una pertinente voluntad estatal para atender ese problema y ha sido una de las consecuencias de la tenaz insistencia en este asunto tanto de periodistas y organizaciones sociales, como de la propia CNDH. Sin embargo, el desempeño del Mecanismo y la Fiscalía han estado severamente limitados por insuficiencias presupuestales, descoordinación entre diferentes instancias, impericia e insuficiente preparación, así como, en ocasiones, ausencia de voluntad política. Las implicaciones de los cambios que el presidente de la República anunció en mayo de 2017 para respaldar a esas instituciones aún están por conocerse. Medio año más tarde la CNDH insistía en subrayar la insuficiencia de los recursos y el personal destinados al Mecanismo de Protección.

Mientras tanto, periodistas agredidos y colegas suyos en todo el país dan cuenta de una vulnerabilidad que asume rasgos diferentes en cada entidad y región, igual que las respuestas de autoprotección en ese gremio. El presente estudio documentó la opinión de periodistas que conocen de las agresiones, a veces porque las han sufrido ellos mismos o porque participan en organizaciones interesadas en su defensa gremial. Entrevistamos, en conversaciones extensas,

a 20 periodistas y/o defensores de derechos humanos que radican en distintos sitios del país. Sus respuestas más relevantes aparecen en el primer capítulo de este libro.

Ese primer capítulo hace una amplia revisión de circunstancias, actores y tipos de agravios, especialmente desde el punto de vista de los propios periodistas. El origen de las agresiones, sus rasgos reiterados, las estimaciones cuantitativas que se han realizado, son mencionados junto con el contexto en el que se desempeñan los periodistas en México. Escasas condiciones para un trabajo profesional e independiente, sujeción frecuente a poderes locales o al respaldo publicitario de autoridades e instituciones del Estado han mantenido a una prensa, y de manera más amplia a medios de comunicación, limitados y vulnerables. El manejo discrecional de la publicidad oficial es una de las causas de tales rezagos. La desprotección de los periodistas en la mayor parte de las empresas de medios, con salarios insuficientes y ausencia de prestaciones laborales, acentúa la debilidad profesional de esos informadores.

A pesar de las numerosas restricciones que padecen, los periodistas por lo general tienen una apreciación muy favorable de la actividad que desempeñan. Cuando se les pidió que definieran qué es un periodista, sus respuestas muestran una alta estima no sólo por el cumplimiento cotidiano de las tareas informativas sino especialmente por la función social, que implica la reivindicación del interés público, que tienen los periodistas. Una consecuencia de la vulnerabilidad de los informadores es la autocensura. También se puede apreciar una creciente desprotección de las mujeres que ejercen el periodismo.

La actuación del Estado como garante de sus derechos profesionales y ciudadanos es evaluada muy críticamente por los periodistas. Algunos de ellos relatan, a partir de sus propias experiencias, la complicidad de corporaciones policiacas con grupos delincuenciales, la tortuosidad de los Ministerios Públicos, la ineficiencia del Mecanismo federal o la indiferencia de la Fiscalía Especial ante frecuentes denuncias que han presentado. A esos periodistas, además de las respuestas insuficientes en instituciones federales, les preocupa la impericia e indiferencia que encuentran en gobiernos estatales y municipios cuando solicitan protección. La sanción a los culpables de agravios es la omisión más grave. La impunidad es el factor más claramente identificable entre las causas del empeoramiento en la seguridad e integridad física de periodistas. Aún hay que recorrer un largo trecho a fin de que prosperen las exigencias (que se manifiestan, entre otros espacios, en Recomendaciones de la CNDH) para que policías y agentes de ministerio público que atienden denuncias o dan protección a periodistas reciban capacitación. Este apartado del libro recupera reconocimientos a la decisión del Estado para crear la Fiscalía y el Mecanismo destinados a la protección de periodistas y defensores de derechos humanos y, también, documenta sus limitaciones. Los testimonios de periodistas amenazados o perseguidos que se han enfrentado al laberinto de ministerios públicos negligentes, procesos judiciales tortuosos y dilación en ocasiones criminal en el cumplimiento de medidas de protección, dan cuenta de la complejidad y los rezagos en tales tareas. Y si en el plano federal hay carencias, con frecuencia esas limitaciones se advierten y padecen mucho más en gobiernos de estados entre los cuales hay administraciones notoriamente reacias a reconocer la peculiaridad y la gravedad de las agresiones a informadores. La situación es peor en el plano

municipal; con frecuencia a los periodistas les asignan, supuestamente para protegerlos, a los mismos policías que los han amenazado u hostilizado.

Las empresas de medios no suelen tener prioridades profesionales sino mercantiles. A la ya señalada precariedad salarial y en materia de prestaciones, se añade la frecuente indiferencia de los propietarios de periódicos, así como de televisoras y radiodifusoras, ante la persecución a periodistas. Los periodistas entrevistados detallan la inseguridad que experimenta ese gremio, especialmente en algunas entidades. Además de las garantías laborales a las que tienen derecho todos los trabajadores, los periodistas requieren respaldos adicionales (seguros médicos y de vida y, cuando las condiciones lo requieren, chalecos antibalas, plataformas de software para organizar sus actividades y alertar en casos de emergencia, etcétera). En vez de esos apoyos al trabajo de los periodistas, en la mayor parte de los medios de comunicación no hay estabilidad laboral, los reporteros son obligados a suscribir contratos que eximen de responsabilidad a las empresas en caso de percances y que no les permiten acumular antigüedad. Hay excepciones y ya se conocen empresas que invierten en la capacitación, la prevención contra agresiones y la defensa legal de sus periodistas, pero se sigue tratando de pocos casos.

En ausencia de respaldo suficiente por parte de las autoridades del Estado (con mayúscula) y de las empresas que los contratan, los periodistas tienen que protegerse a sí mismos. En cada vez más sitios organizan redes de comunicación y solidaridad, apoyándose en los recursos de comunicación digital que todos comparten. Las redes sociodigitales son instrumentos de auto protección y solidaridad, pero implican riesgos que apenas comienzan a ser entendidos. Hay periodistas que practican y comparten protocolos de seguridad para ser menos vulnerables en situaciones de peligro, o para denunciar con más rapidez las agresiones que pueden sufrir. Otros, sin embargo, revelan en las redes datos personales y de sus familias y, al exhibirse de esa manera, les ofrecen a los delincuentes elementos para perseguirlos. La discreción es una manera inicial para su propia protección pero, cuando van en busca de información delicada, a los periodistas les conviene identificarse como tales lo mismo ante autoridades policiacas y militares que delante de los delincuentes con quienes en ocasiones tienen que tratar. Hay un par de principios básicos que por desgracia se cumplen sólo de manera esporádica: en situaciones de riesgo los reporteros no deben trabajar en solitario; los editores para quienes trabajan son corresponsables de su seguridad.

Las medidas no pueden limitarse a coberturas especialmente delicadas, tienen que ponerse en práctica todos los días. Los protocolos para manejar informaciones, las opciones de capacitación, el uso de instrumentos y equipos para reducir en lo posible las condiciones de riesgo y el tratamiento que ellos y sus empresas se ven obligados a dar a informaciones surgidas de la delincuencia organizada, forman parte de las nuevas condiciones que practica y enfrenta el periodismo mexicano. Una de las desventajas históricas de los periodistas en nuestro país ha sido su dificultad para organizarse. Existen centenares de agrupaciones locales de periodistas, pero muy pocas, o aún ninguna, de alcance realmente nacional. Recientemente se han realizado encuentros para discutir y responder de manera cohesionada a las situaciones de riesgo. También se puede reconocer una actitud más enfática de periodistas preocupados por estos temas y que quieren encontrar mayor receptividad (y así, mayor respaldo) en la sociedad.

Las agresiones a periodistas dañan a esos profesionales y a los medios en donde trabajan pero también a la sociedad. Es indispensable entender esos alcances de las persecuciones a periodistas que, a la vez que atentan contra ellos y la prensa, lesionan a la democracia. La defensa de sus periodistas tendría que ser tarea de la sociedad. Sin embargo, el desprestigio de muchos medios de comunicación, las relaciones de subordinación que han mantenido con el Estado, la corrupción que practican no pocos periodistas y la ausencia, en términos generales, de un periodismo a la vez inquisitivo, crítico, profesional e independiente, han distanciado al resto de los ciudadanos de los medios de comunicación que deberían tener, en ellos, su primera línea de defensa. Los periodistas entrevistados para esta investigación cuestionan con severidad los vicios de la prensa que disgustan y alejan a la sociedad.

Las cuatro Recomendaciones Generales de la CNDH sobre periodistas y libertad de expresión también son evaluadas con ánimo crítico por los entrevistados, así como por los informadores y especialistas que contribuyeron con textos originales para este libro. Aunque por lo general hay reconocimiento a las tareas de la Comisión y a su presencia pública, entre esos periodistas se deplora que las Recomendaciones no hayan contribuido más a resolver los problemas que allí se diagnostican. Otros, confirman que las Recomendaciones han sido poco conocidas.

En la revisión hemerográfica que se hizo para esta investigación ubicamos muy pocas referencias específicas a esas Recomendaciones generales. En cambio, los periodistas y defensores de derechos humanos más enterados de estos temas las conocen bien y por lo general las aprecian.

En los medios de comunicación, la información acerca de las Recomendaciones generales además de escasa, es superficial. Hay notas informativas que solamente reproducen fragmentos de los comunicados de prensa de la CNDH. Al tema de los derechos humanos, como a tantos otros en la prensa mexicana, se le aborda sin contexto y con poco o nulo trabajo periodístico. Como ejemplos, al finalizar el primer capítulo del libro se reproducen algunas notas informativas publicadas en diarios de la ciudad de México y que fueron calcadas, en ocasiones sin aclaración, matices ni esfuerzo alguno de los reporteros que las firmaron, de boletines de prensa de la CNDH.

En contraste la imagen de la Comisión entre los periodistas es positiva, quisieran que esa institución se comprometiera más con la defensa de sus derechos, sugieren que tenga mayor presencia en los estados y especialmente en zonas de riesgo. Sin embargo, las Recomendaciones generales, que han sido documentos cada vez más prolijos, con un sólido respaldo documental y que contienen exigencias específicas a autoridades de diversos rangos, han recibido escasa cobertura mediática en comparación con su importancia legal y política.

Un amplio apartado de esta investigación está destinado a estudiar, clasificar y comparar las Recomendaciones generales. El Capítulo II reseña la evolución de esos cuatro documentos: la Recomendación general 07/2004 del 9 de agosto de 2004, la Recomendación general 17/2009 del 19 de agosto de 2009, la Recomendación general 20/2013 del 15 de agosto de 2013 y la Recomendación general 24/2016 del 8 de febrero de 2016. La primera de ellas hace énfasis en

las exigencias de distintas autoridades para que los periodistas revelen sus fuentes de información. Con esa práctica se vulnera el derecho de los periodistas a la secrecía de sus fuentes y, de esa manera, se atenta contra el derecho de la sociedad a la información. La Recomendación general 17/2009 describe el incremento de agresiones a periodistas en los primeros años del nuevo siglo y la creciente intervención del narcotráfico en el amago a informadores. La Recomendación general 20/2013 deplora la incapacidad de las instituciones del Estado para garantizar el ejercicio pleno de la libertad de expresión y, especialmente, la ineficacia en esos casos de las instituciones responsables de impartir justicia. La Recomendación general 24/2016 reconoce que las agresiones a periodistas ocurren en un contexto de generalizada inseguridad, pero enfatiza la ausencia de políticas públicas destinadas a defender y amparar a los informadores; esa Recomendación general incluye un enterado análisis de las condiciones laborales de los periodistas, menciona el incremento de agresiones contra mujeres periodistas, se ocupa de la persecución a periodistas de medios en línea y detalla el incremento de las agresiones contra periodistas en cinco estados: Veracruz, Tamaulipas, Guerrero, Chihuahua y Oaxaca.

Cada una de esas Recomendaciones registra diversos tipos de agresiones contra periodistas. La indolencia de ministerios públicos y el empleo de citatorios para intimidar y la ausencia de investigación de las amenazas denunciadas por periodistas, son parte de las transgresiones legales que destaca la Recomendación general 07/2004. Homicidios, desapariciones, lesiones, amenazas intimidación y ataques a instalaciones de medios, son tema de la Recomendación general 17/2009. Allí se mencionan el frecuente retraso e incluso incumplimiento de las investigaciones, fabricación de testigos, tortura a posibles responsables, falta de cuidado en la recolección o preservación de evidencias, entre otras graves fallas.

La Recomendación general 20/2013 reitera el cuestionamiento a funcionarios públicos que les requieren a periodistas que revelen sus fuentes de información, la interceptación ilegal de teléfonos de periodistas y la vigilancia en su trabajo o domicilio, así como el hostigamiento directo contra ellos. También se mencionan la asignación arbitraria de publicidad oficial, las restricciones que se derivan de una legislación que no ha sido suficientemente actualizada, los boicots oficiales contra algunos medios y las denuncias incluso penales contra periodistas por informaciones u opiniones que han publicado.

Junto con el aumento de agresiones a periodistas, incluso asesinatos, desapariciones y atentados contra ellos y sus sitios de trabajo, la Recomendación general 24/2016 documenta ineficiencia de Ministerios Públicos, reacción tardía de autoridades cuando se enteran de periodistas amenazados y una creciente violencia contra mujeres periodistas.

La CNDH tiene la facultad de emitir recomendaciones específicas. Las que se analizan en este libro son las recomendaciones generales que no sólo no se refieren a una situación precisa, sino que contienen un análisis amplio de tendencias y problemas, en estos casos acerca de la vulnerabilidad de los periodistas y las insuficiencias del Estado para protegerlos. Esas recomendaciones son dirigidas a una amplia variedad de autoridades. El tercer capítulo describe

fuentes, destinatarios y argumentos de las cuatro Recomendaciones Generales. La autoridad de esos documentos está respaldada en el prestigio de la CNDH pero, además, en una reconocible tarea de investigación documental. Legislación nacional e internacional, recomendaciones anteriores, expedientes de quejas recibidas, datos hemerográficos, informes de autoridades encargadas de procurar justicia y testimonios de comunicadores son, entre otros, elementos que apuntalan tales recomendaciones.

Las cuatro recomendaciones describen ausencias en la impartición de justicia y responsables de ellas. Allí se identifican problemas como los siguientes: no se garantizan investigaciones exhaustivas y se genera impunidad (Recomendación general, 07/2004); la falta de detención y sanción a los culpables materiales e intelectuales de delitos contra periodistas intensifica esa impunidad (17/2009); cuando no se abren líneas de investigación que tomen en cuenta el ejercicio de la labor periodística de los agredidos se viola la libertad de expresión, la falta de coordinación entre las instituciones encargadas de seguridad nacionales y locales implica transgresiones a derechos humanos (20/2013); el Estado es responsable de la carencia de investigaciones diligentes de los delitos contra comunicadores (24/2016).

El Capítulo III incluye gráficas que sistematizan el contenido y los instrumentos metodológicos de las cuatro recomendaciones. Además las conclusiones de esos documentos, junto con sugerencias y reclamos allí incluidos, son organizadas en seis tipos de recomendaciones: Legislativas (creación de Fiscalía Especializada, ajustes en legislaciones estatales, mecanismo de protección en cada entidad, entre otras); Exhortos (para que las autoridades cumplan con sus obligaciones y garanticen la seguridad de los periodistas, entre otros); Capacitación (para que los servidores públicos que tienen contacto con periodistas o que atienden sus casos reciban instrucción sobre derechos humanos y libertad de expresión); Ingeniería burocrática (creación de fiscalías y unidades de investigación dedicadas a estos temas, enlaces entre autoridades federales y estatales, etc.); Políticas públicas (destinadas a crear un entorno seguro para los periodistas, y para que las instituciones de seguridad pública actúen con legalidad y eficiencia entre otros atributos) y Rendición de cuentas (para evaluar la intervención de Ministerios Públicos, examinar indagatorias en reserva, garantizar a las víctimas y a sus familiares así como a la sociedad el derecho a conocer la verdad, lograr que la Unidad de Prevención y Análisis del Mecanismo Federal presente informes regulares sobre las agresiones a los periodistas).

Las respuestas a las cuatro Recomendaciones generales por parte de las instituciones a las que fueron dirigidas son inventariadas y examinadas en el Capítulo IV. La mayor parte de las instituciones requeridas por la CNDH responde de manera formal. Sin embargo, de esas respuestas, en muchos casos, no se puede asegurar que las Recomendaciones hayan tenido efectos inmediatos, a la vez que prácticos, en las políticas públicas capaces de mejorar la protección a los periodistas. Hay testimonio de medidas específicas por parte de gobiernos estatales y municipales, pero en la mayor parte de esos casos no se dispone de información suficiente para saber cómo se desarrollaron las acciones desplegadas en atención a las Recomendaciones generales, por ejemplo, la capacitación para agentes policiacos o ministeriales.

El Capítulo IV ofrece un inventario analítico de las 208 respuestas a las mencionadas Recomendaciones generales y de las cuales hay registro en la CNDH. Algunos funcionarios y dependencias enviaron más de una de esas respuestas. La Recomendación general 17/2009 recibió 42 respuestas. La Recomendación general 20/2013, 53. A la Recomendación general 24/2016 que además de funcionarios federales y estatales planteaba recomendaciones a funcionarios municipales, fueron enviadas 113 respuestas.

La aceptación llana manifestada en el total de esas respuestas fue del 94%. Solamente se registraron tres de rechazo a la Recomendación general en cuestión. Sin embargo, una cantidad importante de las respuestas son acuses de recibo que no permiten saber si la Recomendación general indujo a medidas más allá del interés de los funcionarios para enviar un oficio. En esa condición se encuentra el 40%, el 55% y el 32% de las respuestas, respectivamente, a las tres sucesivas Recomendaciones generales motivo de esta investigación.

Sin alicientes ni contextos de exigencia para atender a las Recomendaciones, muchos funcionarios se demoran en responder y, cuando lo hacen, se limitan a entregar reportes con escasa información. Los destinatarios de las Recomendaciones generales tienen un plazo de 30 días hábiles, a partir de su publicación, para responder a ellas. Solamente cumplió con ese plazo el 17% de quienes contestaron a la Recomendación general 17/2009, el 30% de quienes lo hicieron a la 20/2013 y el 25% de aquellos que respondieron a la 24/2016. De las respuestas a la Recomendación general /2009 el 33% demoró un mes más después del plazo señalado. Eso mismo sucedió con el 45% de las respuestas a la Recomendación general 20/2013 y el 20% de las que recibió la Recomendación general 24/2016.

Las dependencias del gobierno federal y los gobiernos de los estados responden con más diligencia que los gobiernos municipales. A la Recomendación general 24/2016 el 37% de las entidades federales y estatales que contestaron lo hicieron dentro de los primeros 30 días y un 28% más en el mes siguiente a ese plazo. En cambio, de las respuestas a esa Recomendación general que se originaron en municipios (cuyas autoridades fueron directamente interpeladas por la CNDH en ese documento) ninguna llegó dentro de los primeros 30 días hábiles, sólo el 3% fueron recibidas en el mes posterior a ese plazo y el 68% demoró entre uno y seis meses más.

De las respuestas que recibió la Recomendación general 17/2009, el 55% fueron oficios y acuses de recibo que manifiestan más vocación burocrática que compromiso con la solución a los problemas en materia de derechos humanos. El 7% de esas respuestas fueron documentos que glosaron las recomendaciones. Sólo en el 17% se pueden encontrar elementos que permitan considerar que hubo alguna reacción adicional ante los señalamientos de la CNDH.

De las 53 respuestas que propició la Recomendación general 20/2013, en el 40% hay información acerca del seguimiento a asuntos específicos. El resto son acuses de recibo formales, enumeración de oficios e incluso un rechazo.

A partir de la Recomendación general 24/2016 fueron remitidas 79 respuestas de entidades federales y estatales y 34 de municipios. De las primeras, el 39% se limitaron a contestaciones rutinarias. El 19% son respuestas que glosan las Recomendaciones (lo cual indica que, al menos, ese documento fue leído por quienes redactaron tal respuesta). Y el 33% de ellas contienen información que manifiesta alguna forma de seguimiento a casos o recomendaciones específicos. De las respuestas surgidas de gobiernos municipales y delegacionales, el 82% fueron de carácter rutinario y burocrático.

Es importante registrar quiénes respondieron, reconociéndose como interlocutores de la CNDH, pero también subrayar qué funcionarios y gobiernos no lo hicieron. A la Recomendación general 17/2009 enviaron respuesta los gobiernos de 18 de las 32 entidades federativas. No respondieron, ni siquiera a través de funcionarios judiciales o policiacos de esas administraciones, los gobiernos de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Yucatán y Zacatecas. Tampoco hay registro de que haya respondido la Procuraduría General de la República.

La Recomendación general 20/2013, dirigida a varios funcionarios federales y a los gobernadores, secretarios de Seguridad Pública y procuradores de Justicia de los estados, mereció respuestas de 26 entidades de la Federación. No hubo respuestas de Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León y Zacatecas. Tampoco las hubo del Comisionado Nacional de Seguridad, a pesar de que estaba directamente interpelado en esa Recomendación.

La Recomendación general 24/2016, como se ha indicado, buscó a muchos más interlocutores. Todos los funcionarios federales a quienes fue dirigida respondieron a ella. Pero de los estados, no hubo respuestas de Chihuahua, Morelos, Nayarit, Tlaxcala y Yucatán. Es de destacarse la pertinaz indiferencia del gobierno de Chihuahua que desde 2009, cuando fue publicada la primera de las tres recomendaciones, es el único del cual no ha surgido una sola respuesta a ninguna de ellas.

En el terreno municipal, la Recomendación general 24/2016 tuvo escaso eco. De los 2458 municipios que ese año había en el país solamente encontró respuestas, al menos por escrito, en 30. En la ciudad de México, que tiene 16 delegaciones, únicamente en una de ellas hubo interés para responder a las observaciones a favor de los derechos de los periodistas y de la libertad de expresión. Sin duda el de las Recomendaciones en ese ámbito es un camino que ya quedó abierto y que resultará pertinente seguir recorriendo.

El examen de la inseguridad que padecen no pocos periodistas es enriquecido gracias a los textos que seis autores escribieron para este libro. Sara Lovera López recuerda que las agresiones a periodistas no son recientes. Su análisis parte del asesinato de Manuel Buendía el 30 de mayo de 1984. Además, vincula la libertad de expresión con los derechos de las mujeres. Ambos, indica Lovera, son hoy sujetos del escrutinio público. A partir de la muy amplia experiencia que tiene en el estudio y la defensa de las periodistas, esa destacada reportera subraya los avances en el reconocimiento de tales derechos, pero también deplora que instituciones como la CNDH no sean más enfáticas para reconocer y reivindicar los derechos de las informadoras.

Rogelio Hernández López, también periodista de larga trayectoria, se ha dedicado además a capacitar reporteros en todo el país, pero considera que debe haber proyectos institucionales que les permitan a los informadores mejorar sus conocimientos, incluso para tener mayores condiciones de defensa ante agresiones. Ese periodista ofrece un nutrido inventario de propuestas para que instituciones académicas como la UNAM colaboren en el seguimiento y estudio de las agresiones a informadores, atendiendo especialmente a las vulnerabilidades frecuentes en ese gremio. Para Hernández López, la desprotección de los periodistas encontrará remedio cuando se resuelvan las deficientes condiciones laborales que padecen. Por eso considera que cualquier política pública que pretenda atajar los agravios a periodistas tendría que contemplar ese panorama laboral, cultural, empresarial y social de manera integral. Igual que otros autores de esta investigación, Hernández López subraya la importancia que tiene el periodismo para la democracia y como parte del derecho a la información de los ciudadanos.

Cuando sufren agresiones, los periodistas se enfrentan a la tortuosidad y, por lo general, también a la inoperancia de las instituciones encargadas de recibir sus denuncias. Esa suerte de nueva victimización se debe a largas y ociosas comparecencias ministeriales, indiferencia de los funcionarios encargados de atenderlos y a los ineludibles laberintos burocráticos en donde se pierden expedientes y prevalece la reticencia a considerar al trabajo profesional del periodista agraviado como la causa de la agresión que ha padecido. Tal viacrucis es descrito por Jade Ramírez Cuevas quien señala fallas en el Mecanismo de Protección (tardía o insuficiente protección de informadores, reubicaciones que no funcionan, entre otras) y subraya la necesidad de prevenir y no sólo actuar en respuesta a agresiones. Las recomendaciones de la CNDH diagnostican y hacen visibles esas carencias y la violencia misma contra periodistas, pero no son suficientes, en opinión de esa informadora y defensora de derechos humanos. La cobertura que hacen los medios sobre las agresiones a periodistas por lo general es pobre y, en otras ocasiones, exagerada. Otro problema son las filtraciones por parte de autoridades policiacas. El Mecanismo de Protección no tiene todo el personal capacitado que hace falta, las gestiones de la Secretaría de Gobernación para que gobiernos locales y autoridades federales acaten acciones vinculantes a favor de defensores y periodistas resultan insuficientes y cada vez son más las solicitudes de protección, sin que se incrementen los recursos para atenderlas.

Celia del Palacio diagnostica la situación de los derechos humanos de los periodistas en Veracruz, en particular durante la administración de Javier Duarte de Ochoa (2010-2016) y los primeros meses de la administración de Miguel Ángel Yunes Linares, hasta abril de 2017. A partir de 25 entrevistas a profundidad con periodistas de esa entidad, encontramos que 70% tiene que trabajar para más de una empresa de comunicación, el salario promedio es menor a 5 mil pesos mensuales y casi la cuarta parte carece de seguridad social, entre otras privaciones. Además de despidos frecuentes, en casos extremos, pero no exigüos los periodistas veracruzanos padecen persecuciones y agresiones. Esa radiografía de la situación de los periodistas es complementada con una revisión de los medios veracruzanos. La dependencia financiera respecto del dinero gubernamental acentúa la fragilidad de tales empresas, varias de las cuales han desaparecido.

Pedro Matías expresa el desencanto de los periodistas que atestiguan y, a veces padecen ellos mismos, persecuciones y amenazas. También ese periodista describe experiencias fallidas en el funcionamiento del Mecanismo federal. Periódicos impresos y digitales que proliferan apuntalados en el financiamiento público, aunque no tengan lectores, ausencia casi absoluta de garantías laborales y una perversa relación entre los empresarios de la prensa y el gobierno estatal, forman parte del escenario en donde se ha diversificado la violencia contra periodistas en Oaxaca. Periodismo sujeto a prácticas clientelares, relaciones viciadas entre el poder y la prensa, empleo de la publicidad oficial con fines de cooptación y extorsión, completan ese panorama de ausencia de garantías para la prensa libre.

En casi todo el país las agresiones a periodistas son frecuentes y, por lo general, cada vez que ocurren conmueven, aunque sea por poco tiempo, a los medios y la sociedad. En Tamaulipas, en cambio, hay amenazas y crímenes contra informadores que ni siquiera son conocidos por el temor de los medios a publicarlos. A la presión constante del poder político que maneja a los medios a través de arbitrarias asignaciones de publicidad, desde hace tres décadas se añade la violencia del narcotráfico contra periodistas. Rosa María Rodríguez Quintanilla no exagera cuando titula a su contribución “Tamaulipas: la prensa bajo fuego”. En esa entidad hay periodistas victimados por lo que han publicado y, en otros casos, por lo que no han querido publicar. Amagados por grupos criminales, la capacidad de periodistas y medios para exigir protección o, en otras ocasiones, para que se haga justicia, es notoriamente frágil. Con frecuencia los periodistas amenazados tienen que esconderse o salir del estado, como le sucedió a la autora de ese texto. Y nada de eso se dice, la entidad toda es una “zona del silencio, donde sucede todo y no se publica nada”. Por eso resulta especialmente significativo el registro que hace Rodríguez Quintanilla de periodistas asesinados, desaparecidos y agredidos, así como medios que han sufrido ataques violentos en Tamaulipas, a partir de 1985.

El empeoramiento en las condiciones de seguridad para los periodistas en México es un hecho, como sea que se le diagnostique. Las instituciones creadas por el Estado mexicano para proteger a los informadores han sido insuficientes. En el transcurso de 13 años la CNDH ha registrado y denunciado agresiones contra periodistas y ha instruido a diferentes instituciones estatales y funcionarios públicos para que emprendan medidas a favor de los periodistas y corrijan fallas en los procesos judiciales. Ese empeño no ha sido suficiente. Las cuatro Recomendaciones Generales dan cuenta de un desarrollo institucional y social a favor de los periodistas, pero también del empeoramiento del problema.

La denuncia de agresiones a periodistas contribuye a que esos delitos adquieran visibilidad pública. Entonces la presión social así generada contribuye, o debiera hacerlo, para que las autoridades no abandonen la investigación de esos casos. Las Recomendaciones generales de la CNDH forman parte del caudal de denuncias y exigencias a favor de los periodistas, pero las agresiones persisten y la impunidad, en la mayoría de los casos, se ha mantenido.

Los medios de comunicación, a juzgar por el examen de sus contenidos cuando se ocupan de ellas, han comprendido poco y mal la importancia de las Recomendaciones generales. Incluso



entre periodistas que han sufrido agravios, esos documentos son poco conocidos. En cambio, entre los profesionales de la defensa de derechos humanos y entre periodistas más involucrados en esa discusión las Recomendaciones son muy apreciadas, igual que el trabajo de la CNDH.

El examen de las respuestas de muy variados servidores públicos a esas recomendaciones indica que propician algunos cambios, pero su eficacia directa aún es poca. Más allá de las aportaciones que hacen a la educación cívica y a la denuncia fundada de agresiones a periodistas, el destino de tales recomendaciones (nos referimos en todo momento a las cuatro ya mencionadas) es poco notable en contraste con la dimensión de los delitos que pretenden contribuir a resolver. La eficacia de las Recomendaciones generales no se puede evaluar sólo de manera cuantitativa. Obtienen pocas menciones en la prensa y son atendidas con oportunidad por menos funcionarios e instituciones de lo que sería deseable. Pero son documentos esenciales para comprender y combatir la persecución a periodistas.

Este Estudio presenta varias sugerencias para mejorar el efecto de las Recomendaciones generales: que tomen en cuenta, además del escenario nacional, situaciones locales y regionales; que diversifiquen sus fuentes de información, con especial énfasis en testimonios directos de periodistas agredidos o que participen en la defensa de sus colegas; que mencionen por sus nombres y apellidos a los funcionarios a quienes están dirigidas (esa personalización involucraría de manera más directa a tales destinatarios pero además suscitaría el interés de periodistas y medios locales).

Las condiciones de vulnerabilidad laboral, profesional y política que experimentan muchos periodistas podrían ser mencionadas en las Recomendaciones generales. Salarios insuficientes y a veces inexistentes, falta de seguridad social, necesidades de capacitación, forman parte de esa situación. La CNDH podría dirigir recomendaciones a funcionarios encargados de vigilar el cumplimiento de las normas laborales que, evidentemente, no se cumplen en muchos medios de comunicación (especialmente en zonas del país particularmente expuestas a la violencia delincuencial). Varios periodistas entrevistados para esta investigación insistieron en que los principales funcionarios de la CNDH visiten los estados para hablar acerca de las Recomendaciones.

Para la comunicación de las Recomendaciones generales se sugiere, entre otras medidas, reconocer las diferencias de agendas e intereses que hay en los medios y definir a partir de ellas distintos contenidos y versiones de las Recomendaciones; hacer del boletín de prensa un cauce hacia los documentos completos y no un reemplazo de ellos; dirigirse directamente a los grupos sociales interesados en estos asuntos aprovechando la capacidad de propagación de las redes sociodigitales.

El sitio web de la CNDH podría subrayar la gravedad de las agresiones a periodistas abriendo un micrositio, o un apartado específico para este tema. Allí estarían disponibles las Recomendaciones generales (que hoy son fácilmente localizables en el sitio de la Comisión) pero además todas las respuestas que han recibido. Además, podrían incluirse documentos de organizaciones no

gubernamentales e instituciones académicas sobre persecución a periodistas y condiciones de los informadores en México.

El presente Estudio propone que las respuestas a las Recomendaciones generales sean calificadas con un semáforo que permita identificar con facilidad qué instituciones y cuáles funcionarios públicos han respondido, cuáles lo hacen de manera burocrática y en qué casos hay compromisos ya cumplidos para proteger a los periodistas y la libertad de expresión.

Una respuesta a una recomendación sería etiquetada con el color verde cuando la o las indicaciones de la CNDH han sido respondidas de manera completa y clara. Habría un sello de color amarillo cuando el destinatario de la recomendación acepta los señalamientos de la CNDH y anuncia medidas para responder a ellos (el semáforo pasaría a verde cuando hubiese constatación de que esas medidas han sido cumplidas). El semáforo estaría en color naranja cuando el destinatario acusa recibo de la Recomendación general, pero no ofrece respuestas ni medidas específicas para atenderla. El color rojo sería empleado cuando el destinatario no responda, o si rechaza la recomendación sin una justificación pertinente.

La clasificación así organizada tendría que ser puesta en práctica por personal de la CNDH que actualizaría sitio, información y semáforo cada vez que llegase otra respuesta, pero sugerimos además la instalación de un grupo de especialistas que revise bimestralmente esos cambios y haga recomendaciones al respecto.

Por otra parte, se propone que la CNDH convoque a periodistas y especialistas a un encuentro acerca de los diferentes procedimientos que hay para medir las agresiones a informadores en México. El propósito sería la creación de una metodología común, pero al menos se podrían definir criterios para que los varios ejercicios de seguimiento de tales agresiones puedan ser mutuamente comparables.

Un programa de investigación multidisciplinaria sobre la situación de los periodistas, programas de extensión académica y capacitación continua ofrecidos por universidades públicas, un programa nacional de profesionalización reconocido por la SEP y apoyado por la UNAM y un encuentro con mujeres periodistas y especialistas para examinar condiciones de género, son otras propuestas para contribuir a mejorar la situación profesional de los informadores.

En los textos escritos por seis periodistas y/o especialistas para este libro se incluyen propuestas específicas de acuerdo con la situación de los periodistas y las agresiones que sufren, en varios estados del país. Nos ha parecido de especial gravedad la situación en Tamaulipas en donde, a juzgar por el recuento de hechos que hace la periodista que contribuyó con ese documentado diagnóstico, existe una grave erosión institucional que afecta a los informadores. Entre otras medidas para defender a los periodistas de Tamaulipas se menciona la creación de un Mecanismo de Protección y una Fiscalía Especializada que tengan recursos y personal suficiente; un Enlace con capacidad de decisión entre el gobierno de Tamaulipas y el Mecanismo de Protección

federal; garantizar la reparación del daño a periodistas que han sido víctimas de violencia y a sus familiares; una instancia pública que documente esas agresiones; capacitación a los servidores públicos del gobierno estatal; capacitación para la auto protección de los periodistas; que la Fiscalía Especial, FEADLE, atraiga los muchos casos que no han sido resueltos en esa entidad.

Tomo V

Defensores civiles

COORDINACIÓN DEL PROYECTO

Laura Gurza Jaidar

Directora General de Planeación y Análisis

Mauricio Collado Martínez

Director de Diseño de Estrategias y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz

Subdirectora de Diseño de Estrategias

Supervisión del Proyecto

Edgar Corzo Sosa

Quinto Visitador General

Rodrigo Santiago Juárez

Director General

Lourdes Larrieta Carrasco

Directora de Área

Elaboración de la investigación

Carolina Espinosa Luna

Coordinadora de la Investigación

Fabiola de Lachica Huerta

Elizabeth Aristizábal Gómez

Luis Alberto Peniche Moreno

Patricia Nova Aranda

Alejandro Tlacaélel Ramírez de León

Investigadores



INTRODUCCIÓN¹

La CNDH de México “es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”.² La CNDH se fundamenta constitucionalmente en el artículo 102, apartado B, de la Carta Magna de este país. Según esta disposición, la función por excelencia de este organismo es la de conocer “quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”.³

A partir de los hechos narrados en las quejas recibidas, la CNDH inicia expedientes de queja, cuyo proceso de investigación deriva en “los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes”.⁴ Si del análisis de los expedientes de queja, la CNDH concluye que se violaron derechos humanos, entonces podrá formular “recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”.⁵ Dichas recomendaciones deberán estar “fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente”.⁶

En las recomendaciones, la CNDH debe señalar “las medidas que procesan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado”.⁷ Siguiendo el texto de la ley de la CNDH, las autoridades o servidores públicos a quienes se dirige la Recomendación deben responder si la aceptan o no; en el primer caso, deben entregar las pruebas correspondientes

¹ Elaborada por Carolina Espinosa Luna y Fabiola de Lachica Huerta.

² Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 2. El presidente de la CNDH, así como su Consejo Consultivo, son “elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores”, lo que busca garantizar la independencia de su gestión. CPEUM, artículo 102-B.

El presidente de la CNDH, así como su Consejo Consultivo, son “elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores”, lo que busca garantizar la independencia de su gestión. CPEUM, artículo 102-B.

³ *Idem.*

⁴ Ley de la CNDH, artículo 44.

⁵ *Idem.*

⁶ Ley de la CNDH, artículo 42.

⁷ Ley de la CNDH, art. 44. De acuerdo con el texto de la Ley de la CNDH, si después de analizados los expedientes de queja, se concluye que no hubo violación a derechos humanos, entonces se emite un Acuerdo de no responsabilidad (Ley de la CNDH, art. 45).

de cumplimiento.⁸ Para verificar dicho cumplimiento, la CNDH cuenta con la “Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos”, la cual se encarga de requerir información a las autoridades sobre las acciones llevadas a cabo para cumplir las recomendaciones, además de evaluar dicha información y determinar el grado de ejecución. Desde su creación en 1990 y hasta el día de hoy, la CNDH ha registrado 226,194 expedientes de queja⁹ y ha emitido 2,678 recomendaciones.¹⁰

La integración de los expedientes de queja y la emisión de recomendaciones, que deriven de los mismos, es la tarea central de la CNDH. Sin embargo, su Reglamento Interno también prevé otro tipo de instrumento: las recomendaciones generales.¹¹ Sobre ellas, el Reglamento señala que pueden ir dirigidas a “las diversas autoridades del país a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos”.¹² Es decir, a diferencia de las recomendaciones que derivan de los expedientes de queja, las recomendaciones generales surgen una vez que la CNDH, por causa de su trabajo cotidiano, ha identificado ciertos elementos comunes en las estructuras normativas o administrativas, de las autoridades federales o locales, que favorecen la comisión de violaciones a derechos humanos. Desde 2001, año en que se emitió la primera Recomendación General, a 2017, la CNDH había emitido 31 recomendaciones generales, mismas que la DGPYA de la CNDH clasificó en 11 temas: administración y procuración de justicia, penitenciario, periodistas, discriminación, niñas y niños, salud, DESCA, defensores civiles, migrantes, indígenas y mujeres.¹³

A diferencia de las recomendaciones particulares, las recomendaciones generales “no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas”.¹⁴ Además, la CNDH no cuenta con un área específica que se encargue de evaluar y determinar su cumplimiento. En su lugar, el Reglamento Interno del organismo defensor señala que el “registro de las recomendaciones

⁸ En caso de no aceptación o no cumplimiento, la autoridad debe “fundar, motivar y hacer pública su negativa”; además, podrá ser llamada por la Cámara de Senadores, a comparecer para explicar los motivos de su negativa. Ley de la CNDH, art. 46.

⁹ Véanse los informes anuales de la CNDH, disponibles en su portal de transparencia.

¹⁰ Véase el portal electrónico de la CNDH.

¹¹ A partir de la reforma constitucional sobre derechos humanos de 2011 (Salazar, 2014) la CNDH tiene también la atribución de emitir recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos. El Ombudsman nacional ha publicado 10 recomendaciones de este tipo (véase el portal electrónico de la CNDH). No nos detenemos en este instrumento porque el interés central de este documento radica en las recomendaciones generales.

¹² Reglamento Interno de la CNDH, art. 140.

¹³ DGPYA, “Anexo técnico relativo a la contratación de servicios profesionales para la elaboración de un estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la comisión nacional de los derechos humanos”. Sin publicar, 2017.

¹⁴ Reglamento Interno de la CNDH, art. 140. De acuerdo con la Constitución, los servidores públicos están obligados a responder las recomendaciones de la CNDH; más aún, “cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.”

generales se realizará de forma separada, y la verificación del cumplimiento se hará **mediante la realización de estudios generales**".¹⁵

Por otro lado, el 30 de marzo de 2004, la CNDH y la UNAM firmaron un Convenio General de Colaboración "con el objeto de promover, desde su esfera específica de acción y en cumplimiento de los fines para los que fueron creadas, la educación, investigación, difusión e intercambio de información académica, en materia de Derechos Humanos y de la salvaguarda de éstos".¹⁶ En el marco de este instrumento, la CNDH, representada por su DGPYA, y la UNAM, a través de la Coordinación de Humanidades, han firmado una serie de convenios específicos para que investigadores e investigadoras de la Universidad realicen 11 estudios de seguimiento de las recomendaciones generales, uno por cada tema según la clasificación de los instrumentos hechos por la DGPYA de la CNDH. El documento que el lector o lectora tiene en sus manos consiste en uno de esos estudios, el referido a "Defensores Civiles", tema sobre el cual la CNDH ha emitido dos instrumentos: en 2011, el Informe Especial sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos¹⁷ en México (en adelante Informe Especial 2011) y en 2016, la Recomendación General 25/2016.¹⁸

El tema de defensores civiles, aunque ha ido agravándose por el contexto que en este estudio se describe, ha sido una preocupación originaria de la CNDH. En 1995, el Consejo Consultivo de este Organismo Nacional consideró necesario ampliar las funciones del Programa Especial de Periodistas¹⁹ para incluir y atender el tema específico de personas defensoras de derechos humanos, quienes en el desempeño de su labor fueran víctimas de violación a sus derechos

¹⁵ Reglamento Interno de la CNDH, art. 140. El resaltado es añadido.

¹⁶ Convenio registrado en la UNAM con el número 14916-389-2-IV-4.

¹⁷ A partir de este momento, utilizaremos indistintamente los términos "defensores civiles" o "defensoras civiles"; en ambos casos nos referimos a las personas civiles que defienden los derechos humanos en México.

¹⁸ Debido a las quejas recibidas en materia de defensores civiles, la CNDH emitió en 2011 un Informe Especial sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos en México, en este documento, la CNDH señaló que de enero de 2005 a mayo de 2011 había integrado 523 expedientes de queja por presuntas violaciones a derechos humanos de personas defensoras civiles. (CNDH, 2011:24).

En esa ocasión, la CNDH propuso a las autoridades que se impulsara la plena realización de estándares internacionales para proteger los derechos de las y los defensores civiles, que se implementara una Mecanismo Nacional de Protección para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, que se realizara una campaña pública para reconocer el trabajo de dichos defensores, que se impulsaran políticas públicas de prevención del delito y que se respetaran las garantías judiciales de los defensores civiles, entre otras medidas dirigidas a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a la Procuraduría General de la República y a los gobernadores de los estados.

A pesar de las propuestas señaladas por la CNDH, las agresiones contra defensores civiles no cesaron, de tal modo que en 2016 el *Ombudsman* nacional emitió una Recomendación General (número 25/2016); en ella, el organismo observó "con preocupación que el nivel de agresiones a defensores civiles se [había] incrementado en los últimos cuatro años." (CNDH, 2016:6) En ese instrumento, la CNDH señaló que entre 2010 y 2015 había registrado el asesinato de 25 defensores y defensoras civiles. Además, advirtió que de 2011 a 2015 se había registrado el 70.27% del total de quejas recibidas de 2006 a 2015; (*Idem*); es decir, había un incremento notable en los agravios a este grupo de población. Por ese motivo, la CNDH emitió una serie de puntos recomendatorios a autoridades federales, estatales y municipales a fin de generar mejores condiciones para el ejercicio de los derechos humanos de las y los defensores civiles.

¹⁹ El Programa Especial de Periodistas fue creado en 1991 y se vuelve permanente a partir de 1993.

fundamentales. Siguiendo en esta línea, en mayo de 1997 se creó la Coordinación General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, considerando que ambos sectores son fundamentales para la consolidación de un sistema democrático y una cultura de los derechos humanos en nuestro país (CNDH, 2016). El tema de personas defensoras de derechos humanos también se atiende a nivel federal a través de la Dirección General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, implementada por la CNDH desde 2005 y actualmente adscrita a la Quinta Visitaduría General.

Como se señaló previamente, el fin de las recomendaciones generales es que se “promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos”. Es decir, las recomendaciones generales no buscan tener un impacto directo en las violaciones a derechos humanos sino en las “disposiciones normativas y prácticas administrativas” que, de acuerdo con diagnóstico de la propia Comisión, favorecen esas violaciones. En este sentido, los trabajos que componen el presente volumen, no intentarán conocer si las violaciones a los derechos humanos de los y las defensoras civiles²⁰ han aumentado o disminuido gracias a la Recomendación General 25/2016 o al Informe Especial de 2011, sino si las autoridades recomendadas han llevado a cabo, o no, los cambios promovidos por la CNDH a través de dichos instrumentos. Desde luego, de acuerdo con expectativas democráticas asociadas al desempeño del Ombudsman, se esperaría que dichos cambios redundaran en la reducción de los agravios contra las personas defensoras. Sin embargo, para demostrar la relación de causalidad entre los instrumentos de posicionamiento de la CNDH (como las recomendaciones generales o los informes especiales) y la situación de los derechos humanos de las defensoras civiles, se tendrían que satisfacer tres condiciones básicas: congruencia temporal, ausencia de sesgos y carácter intrínseco de la relación observada.²¹

Para satisfacer tales condiciones, la investigación que aquí se propone tendría que establecer una serie de variables e indicadores para medir los derechos humanos. Además, sería necesario demostrar que los resultados de esa medición se deben a la Recomendación General 25/2016 o al Informe Especial 2011 de la CNDH y no a otros factores como los cambios en los contextos de las entidades federativas o del propio país, a las acciones de las propias organizaciones de personas defensoras civiles y a los actos que las autoridades hubieran llevado a cabo independientemente de los pronunciamientos de la CNDH. Finalmente, sería necesario explicar

²⁰ Como lo señalamos previamente, cuando hablamos de “defensoras civiles” no nos referimos únicamente a mujeres, sino a personas defensoras civiles.

²¹ “Congruencia temporal: puesto que la presunta causa ha de haber actuado antes que el efecto, el diseño del estudio tiene que garantizar que las mediciones se hayan realizado con acuerdo a ello. Ausencia de sesgos: ocasionalmente los estudios padecen de defectos que conducen a que apreciemos de forma distorsionada en un sentido u otro la realidad; el inventario de sesgos posibles es cuantioso (de anticipación en el diagnóstico, del interrogador, de memoria, de selección, etcétera) y dependen del tipo de estudio que se realice [...]. Carácter intrínseco de la asociación observada: hay que corroborar que la asociación observada no puede ser enteramente atribuible a la acción de otros factores; es decir, ha de constatar que la asociación subsiste una vez “controlados” los llamados factores de confusión, que en esencia son variables que influyen sobre las dos que se examinan de manera que puedan crear la ilusión de que estas últimas guardan una relación esencial, no inducida por el efecto sobre ambas de terceras variables.” Silva Ayçaguer (2014).

de forma convincente de qué manera dichos instrumentos produjeron los resultados observados y medidos. Llevar a cabo dicho procedimiento implicaría sortear dos obstáculos básicos. En primer lugar, sabemos que no resulta fructífero evaluar el desempeño de una institución a partir del cumplimiento de su objetivo formal; esto se debe a que los mandatos legales de las instituciones son ideales regulatorios de actuación, de tal suerte que no hay una correspondencia punto por punto entre el marco normativo y los resultados del desempeño institucional (Etzioni, 1965).

En segundo lugar, la protección de los derechos humanos, bajo un enfoque de ciencia social, responde a numerosas condiciones que trascienden, por mucho, el alcance de las recomendaciones generales o informes especiales. Es decir, aun cuando contemos con definiciones operacionales relativas a los derechos humanos, podemos adelantar que, en cuanto a estos, el impacto de las recomendaciones generales del Ombudsman será limitado porque no hay una relación lineal ni determinística entre las expectativas normativas y los hechos sociales. Por dichos motivos, el medio para conocer los alcances y grado de cumplimiento de la Recomendación General 25/2016 y el Informe Especial 2011 serán las respuestas específicas que las autoridades han dado a dichos instrumentos y no las violaciones a los derechos humanos de las personas defensoras, agravios que, además, han sido plenamente documentados y denunciados por la propia CNDH y organizaciones de la sociedad civil.²² Esto no significa que prescindiremos de un panorama general sobre la situación de los derechos humanos de las personas defensoras civiles y las acciones de las autoridades, sino que el impacto de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH sólo puede ser observado de manera directa en las respuestas oficiales de las autoridades.

Síntesis metodológica

Este estudio tiene el objetivo de generar una mirada multidisciplinaria²³ en torno al Informe Especial 2011 y la Recomendación General 25/2016. Es decir, reconociendo la dificultad para establecer una relación de causalidad entre la emisión de los instrumentos de posicionamiento y la respuesta institucional ante ellos, se recurrió a tener miradas expertas, desde distintas aristas, para explorar distintos aspectos de los instrumentos de las CNDH y las personas defensoras civiles en México. Los enfoques utilizados en este estudio son los que se exponen en el siguiente cuadro.

²² Véase el primer capítulo del presente volumen.

²³ Entendiendo por “multidisciplinario” un conjunto de marcos teóricos y metodológicos de distintas disciplinas científicas que se dirigen a un objetivo común. No se trata, por tanto, de integrar distintas disciplinas en un mismo marco conceptual ni de crear un nuevo objeto de estudio, sino que contar con diversas miradas, propias de las ciencias sociales, en torno al Informe Especial 2011, la Recomendación General 25/2016 y la situación de los derechos humanos de las personas defensoras civiles en México.

Cuadro 1.1
Síntesis metodológica

Enfoque: Multidisciplinar				
Objetivo general: Estudiar el Informe Especial 2011 y la Recomendación General 25/2016 de la CNDH en el contexto de la situación de los derechos humanos de las personas defensoras civiles en México y las acciones realizadas por las autoridades de las entidades federativa a propósito de dichos instrumentos.				
Disciplina	Tipo de análisis	Ejes analíticos	Fuentes de información	Objetivos específicos
Ciencia política.	Contextual-descriptivo.	a) Contexto histórico, político y social. b) Cambios recientes en la defensa de los derechos humanos. c) Situación general de los derechos humanos de las personas defensoras civiles.	Secundarias de corte bibliográfica.	Dar cuenta del contexto social del derecho a defender los derechos humanos.
Ciencias de la Comunicación.	Análisis de contenido cuantitativo y cualitativo no probabilístico.	a) Posicionamiento del tema personas defensoras de derechos humanos. b) Subtemas de la agenda mediática y académica vinculados a las personas defensoras. c) Promoción realizada por la CNDH de sus instrumentos de posicionamiento.	Medios de comunicación, bases de datos bibliográficas de noticias y documentos académicos.	a) Identificar la cobertura que tuvieron las personas defensoras en medios y academia, ya fueran citadas o no en los instrumentos de posicionamiento de la CNDH, de 2011 a 2017. b) Dar cuenta de la publicidad que la CNDH ha hecho del Informe Especial 2011 y la Recomendación General 25/2016.
Políticas Públicas.	Redes de asunto.	a) Políticas de promoción de los derechos humanos. b) Políticas de seguridad. c) Políticas de procuración e impartición de justicia.	Solicitudes de información pública a las entidades federativas.	Observar los mecanismos que usan las entidades federativas para dar cumplimiento a los puntos recomendatorios de la Recomendación General 25/2016.
Derecho.	Garantista.	a) Derecho a defender. b) Derecho a la vida. c) Derecho a la integridad personal. d) Derecho a la verdad y acceso a la justicia. e) Derecho a la protección.	Legislación federal y local.	Conocer si las normas locales y federales protegen los derechos humanos de las personas defensoras civiles.
Sociología.	Cuantitativo.	Nivel de cumplimiento de las autoridades estatales de la Recomendación General 25/2016.	Oficios de respuesta de las autoridades estatales a la Recomendación General 25/2016.	Medir el cumplimiento a la Recomendación General 25/2016 de acuerdo con las respuestas oficiales emitidas por las autoridades de las entidades federativas.
Sociología.	Descripción cualitativa.	Puntos recomendatorios y propuestas de la CNDH	Entrevistas a defensores y defensoras	Conocer sus percepciones sobre la pertinencia y el alcance de los puntos recomendatorios y propuestas de la CNDH.

FUENTE: elaboración propia.

De acuerdo con lo anterior, antes que hacer una evaluación o medición de impacto de los instrumentos, el presente documento presenta un análisis de las personas defensoras civiles y los instrumentos de posicionamiento de la CNDH (el Informe Especial 2011 y la Recomendación General 25/2016) en seis ámbitos: 1) Contexto social, 2) medios de comunicación, academia y redes; 3), legislación federal y local, 4) políticas públicas 5) respuestas de las autoridades y 6) percepciones de defensores y defensoras sobre los instrumentos de posicionamiento. Cada uno de estos temas es abordado de manera independiente a lo largo de los capítulos que conforman este volumen. En otras palabras, el presente trabajo consiste en una compilación de documentos en donde los y las investigadoras realizaron distintos análisis sobre las personas defensoras y los instrumentos de posicionamiento desde su particular enfoque disciplinario y dentro de sus áreas de especialidad.

CAPÍTULO 1. CONTEXTO SOCIAL DE LAS Y LOS DEFENSORES CIVILES EN MÉXICO¹

1.1 INSEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

La realidad en la que trabajan hoy en día las personas defensoras de derechos humanos es distinta a la que vio nacer a la sociedad civil mexicana. Después del sexenio de Vicente Fox, donde el tema de los derechos humanos estaba muy presente,² viene un periodo de inseguridad y violencia que genera rupturas y marca un parteaguas para los derechos humanos y para las personas defensoras en México.

El 1º de diciembre de 2006 empezó el periodo presidencial de Felipe Calderón, quien centró su estrategia de seguridad en el combate al crimen organizado. La llegada al poder de Felipe Calderón estuvo enmarcada por un contexto de inseguridad y violencia atribuida a grupos del crimen organizado, a conflictos entre ellos y al surgimiento y división de algunos de los más grandes cárteles en el país. El aumento en el número de homicidios fue notorio y alarmante; de 2007 a 2008, hubo un incremento de homicidios de 50% (Escalante 2011). Además de los homicidios, aumentaron cifras de robo con violencia, secuestro y aparición de narco mantas. Estas manifestaciones de violencia se concentraron en particular en el norte del país, para ser más precisos, en Tijuana, Baja California y en Ciudad Juárez, Chihuahua, la cual fue considerada la ciudad más violenta del mundo por tres años consecutivos (Guerrero, 2011). En ese contexto, es fundamental el papel de los derechos humanos. Por ejemplo, se tienen datos que prueban que la presencia de los operativos y operaciones coordinadas incrementó el número de violaciones a derechos humanos, específicamente aumento en el número de denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por miembros de las instituciones de seguridad, en particular de la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina (Pérez Correa, 2015).

Ante este incremento de violencia y contexto adverso, las personas defensoras de derechos humanos se enfrentaron a nuevos riesgos. En primer lugar, las personas defensoras que trabajaban en terreno con acciones como capacitación y trabajo con población tuvieron que modificar sus estrategias con el fin de brindarse seguridad y no exponer a la población. En segundo lugar, las personas defensoras que llevaban a cabo tareas de acompañamiento o seguimiento de casos de desaparición forzada o tortura³ empezaron a ver vulnerada su seguridad. Así, el tema de protección a las personas defensoras de derechos humanos se vuelve prioritario.

¹ Elaborado por Fabiola de Lachica Huerta.

² Durante este sexenio, se permite el establecimiento de una oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas en México; además se realiza una sesión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y se crean varias fiscalías especiales para tratar temas como los feminicidios en Ciudad Juárez.

³ Es en este contexto que la agenda de derechos humanos vuelve a dar un giro y casos de desaparición forzada y tortura aparecen como temas prioritarios.

1.2 SITUACIÓN DE LAS MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

En la última visita que realizó el Relator Especial de las Naciones Unidas, Michel Forst, en enero de 2017, hizo particular hincapié sobre un grupo específico de riesgo que es el de las mujeres defensoras de derechos humanos. Las mujeres defensoras enfrentan un doble riesgo al ser mujeres y al ser defensoras de derechos humanos. Además, muchas de estas mujeres defienden y trabajan casos de búsqueda de verdad y justicia para casos de mujeres. Las cifras de mujeres defensoras de derechos humanos y periodistas que fueron asesinadas entre 2010 y 2016, es de 38, según el informe presentado por el Relator Especial de las Naciones Unidas Michel Forst, en enero de 2017.

Las mujeres defensoras de derechos humanos aparecen en la agenda pública y política del país desde sus inicios. Es una de las agendas que se instaure como necesaria y urgente cuando la agenda de derechos humanos se diversifica desde los derechos civiles y políticos a una más amplia donde apareciera la necesidad de atención a poblaciones específicas en riesgo. El esfuerzo más notable y que cobra relevancia no sólo a nivel nacional sino internacional es el de las mujeres madres de niñas y mujeres desaparecidas o víctimas de feminicidio en el estado Chihuahua, con una particular y grave crisis en Ciudad Juárez. Este tema empieza a colocarse en el ojo público durante el gobierno de Vicente Fox donde el problema del feminicidio aparece construido, por parte de las defensoras de derechos humanos, como un problema de violencia de género. Por lo tanto, estas defensoras requerían y exigían el reconocimiento de la responsabilidad plena del Estado mexicano y la comprensión del problema en la plena dimensión territorial y estructural (Aikin Araluce, 2010).

Las mujeres defensoras de derechos humanos se enfrentan a defender causas particularmente sensibles ya que en muchos casos no son sólo defensoras de derechos de las mujeres, sino que son madres, hijas o hermanas de las mujeres a quienes buscan o para quienes buscan justicia, como es el caso de las primeras organizaciones que se conforman alrededor del tema de feminicidio. Estas mujeres han sufrido desde el inicio violencia de género por parte de actores no estatales y por parte de autoridades al ser ignoradas y no darle seguimiento a los casos que presentan. Además, muchas de ellas han sido amenazadas e intimidadas para que dejen de realizar la labor de búsqueda de justicia. En casos extremos, algunas de estas mujeres han sido asesinadas. En este contexto es importante hacer particular hincapié en el asesinato de Marisela Escobedo, defensora de derechos humanos y madre de Rubí Marisol Frayre Escobedo quien fue asesinada en una manifestación frente al palacio de gobierno en Chihuahua el 16 de diciembre de 2010. Un año más tarde, Susana Chávez, activista y defensora de derechos humanos también de mujeres fue igualmente asesinada. Estos casos han llamado la atención de organismos e instituciones internacionales quienes demandan justicia. Sin embargo, no se han resuelto.

Los diversos informes que apuntan como preocupante la situación de vulnerabilidad y riesgo en la que se encuentran las personas defensoras de derechos humanos, enfatizan el riesgo particular que viven las mujeres defensoras en México. En el informe “Defender los Derechos Humanos:

Entre el compromiso y el riesgo”⁴ de la OACNUDH, se describe que estas mujeres defensoras de derechos humanos son víctimas de abusos por parte de agentes no estatales pero que además es común que las autoridades no ofrezcan las condiciones de protección adecuada. Adicionalmente, las autoridades tampoco cumplen con la responsabilidad de investigar y sancionar a los responsables y de reparar a las víctimas. Este mismo informe reporta que las defensoras están también expuestas a violencia de género expresada desde la agresión verbal hasta violencia sexual y hostigamiento.

En el Informe Especial de la CNDH, la Comisión IDH, “Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los Derechos Humanos en las Américas”⁵ publicado en 2011, se vuelve a llamar la atención sobre la vulnerabilidad de las mujeres defensoras de derechos humanos en México. No sólo se apunta la situación que viven las mujeres defensoras en el norte del país, aquellas quienes buscan justicia para casos de desaparecidas y víctimas de feminicidio, sino mujeres que se encuentran trabajando en zonas marginadas y con fuertes estereotipos de género y una concepción histórica patriarcal donde las mujeres que realizan estas labores son atacadas por ir en contra de la concepción moral del rol que las mujeres deben tener en las comunidades, por ejemplo, al interior de las familias. Dentro de estos contextos, destaca la situación de mujeres indígenas.

En el informe de OACNUDH, “Informe sobre la situación de las y los defensores de Derechos Humanos en México: actualización 2012 y balance 2013”,⁶ se marca un deterioro importante en cuanto a la situación de las mujeres defensoras de derechos humanos. Recupera datos de la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos quienes reportan 109 agresiones a mujeres defensoras de derechos humanos durante 2012 y 26 asesinatos de defensoras entre 2009 y 2012. Este mismo informe coloca en cuarto lugar el tema de los derechos las mujeres como las temáticas más amenazas, antecedido por derechos de la población migrante, derechos civiles y políticos y derechos sociales, culturales y ambientales. Es decir, las mujeres son en sí mismo un grupo en riesgo por ser mujeres y por defender derechos de las mujeres y hombre víctimas de violaciones a sus derechos humanos.

En el informe publicado por la Comisión IDH en 2015 sobre la situación de Derechos Humanos en México⁷ se sigue reportando el deterioro de las condiciones de seguridad en las cuales trabajan las mujeres defensoras de derechos humanos. Se enuncia lo descrito en los informes

⁴ Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México. Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/informepdf.pdf. Consultado el 6 de febrero del 2018.

⁵ Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los Derechos Humanos en las Américas. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>. Consultado el 5 de febrero de 2018.

⁶ Informe sobre la situación de las y los defensores de Derechos Humanos en México: actualización 2012 y balance 2013. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Informe_defensoresDH_2013_web.pdf. Consultado el 5 de febrero de 2018.

⁷ Situación de los Derechos Humanos en México. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf> Consultado el 6 de febrero del 2018.

anteriores, tanto falta de seguimiento a los casos que las mujeres reportan hasta el ser víctimas de hostigamiento y violencia sexual, esto adicional a los estereotipos de género en muchos lugares del país, no sólo en regiones con altos índices de pobreza.

La Recomendación General 25/2016 de la CNDH señala datos también de las condiciones en las que trabajan las mujeres defensoras. Este informe apunta también el incremento de violencia en contra de las mujeres defensoras de derechos humanos y hace hincapié en que la violencia que sufren estas mujeres a veces traspasa el campo individual y amenaza la situación familiar de las mujeres. Estas prácticas de intimidación y amenaza son muchas veces más efectivas que la amenaza individual y por esta razón, aumentó en los últimos años con el fin de que las mujeres abandonen su labor de búsqueda de justicia.

Finalmente, la Comisión IDH, publicó un informe en diciembre de 2010 titulado “Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos”.⁸ Este informe tiene el objetivo de proveer a los estados de herramientas para la creación de políticas eficaces y eficientes para la protección del quehacer de las personas defensoras de derechos humanos. El informe reconoce los distintos esfuerzos que se han llevado a cabo en distintos países. Sin embargo, la situación de riesgo que siguen viviendo las personas defensoras no ha sido mejorada. Por el contrario, el asesinato y amenazas a estas personas por la labor que realizan ha aumentado en los últimos años. En este informe, la Comisión llama la atención sobre la situación de mujeres defensoras tanto en áreas rurales como urbanas. Es importante notar que este informe pone particular atención a las mujeres que trabajan en temas de violencia sexual, así como derechos sexuales y reproductivos. Esto es adicional a la situación de riesgo que viven por estereotipos de género y prejuicios por los roles que deben jugar en la sociedad.

1.4 CONCLUSIÓN

El presente apartado colocó a las personas defensoras como eje articulador en los distintos temas desarrollados. Las personas defensoras de derechos humanos son un grupo fundamental para la vida democrática. Actualmente, las y los defensores de derechos humanos enfrentan el riesgo y vulnerabilidad que implica realizar una tarea como la que su profesión y vocación requiere, en un contexto como el que vive el país. Reconocer la posición de las personas de derechos humanos en el contexto actual, es, por un lado, reconocer lo logrado no sólo por éstas sino por un marco legal e institucional que camina a la par. Por otro lado, es reconocer también la agenda pendiente y lo que falta por hacer. Distintos esfuerzos empiezan a dar resultados, como el reconocimiento de la labor que realizan las personas defensoras. Los estudios de corte académico vinculado al trabajo institucional, como éste, son también una forma de aportar al conocimiento y a la sistematización de información sobre la labor realizada en la lucha por la defensa de los derechos humanos en el país.

⁸ Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf>. Consultado el 22 de marzo del 2018.

CAPÍTULO 2. TRATAMIENTO PERIODÍSTICO Y ACADÉMICO DE LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS DE 2011 A 2017¹

Entre 2011 y 2017 la CNDH ha logrado posicionarse mediáticamente –en términos de agenda noticiosa– como la entidad gubernamental mexicana que representa no sólo la protección y promoción de los derechos humanos en el país sino también a las personas defensoras que a lo largo del territorio velan por el cumplimiento de una multiplicidad de derechos humanos, pueden ser miembros de comunidades y de organizaciones civiles. El propósito de este capítulo es dar cuenta de ello, examinando el tratamiento periodístico y académico que se ha realizado sobre las personas defensoras de derechos humanos y que sigue como marco de referencia la Recomendación General 25/2016 y el Informe Especial 2011. Dichos documentos hacen parte de los instrumentos que la CNDH dispone para garantizar la protección y promoción de los derechos humanos, en este caso, de las personas defensoras que a lo largo del periodo de estudio –enero de 2011 a diciembre de 2017– sufrieron diversas agresiones.

Como parte del estudio se realizó un rastreo, en primer lugar, en medios de comunicación y en bases de datos bibliográficas de noticias y documentos académicos cuyo tema principal tuviera como eje las acciones y situación particular de las personas defensoras de derechos humanos en México. En segundo lugar, se rastreó el cubrimiento específico que tanto la Recomendación General 25/2016 como el Informe Especial 2011 tuvieron, ya fuera como eje de la pieza periodística y académica o como argumento o soporte del tema principal de la pieza. En tercer lugar, se exploró la publicidad que la CNDH realizó en sus redes sociales de dichos documentos.

Conceptual y metodológicamente se siguió la ruta que la CNDH implementó en el Tomo I de *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017* (CNDH, 2018) y cuyo énfasis estuvo en los pronunciamientos relativos al acceso y cumplimiento de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.

2.1 ANÁLISIS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Para el rastreo particular en los medios de comunicación se utilizaron las herramientas de búsqueda avanzada de Google para identificar las noticias por cada uno de los seis medios analizados –*La Jornada*, *El Universal*, *Reforma*, *Milenio*, *Animal Político* y *Excélsior*–² que en cualquier parte de su contenido (título, entradilla o cuerpo de la noticia) aludieron al tema objeto de estudio.³ A propósito, es importante advertir que la recolección de noticias estuvo limitada

¹ Elaborado por Elizabeth Aristizábal Gómez.

² Estos medios fueron elegidos por sus características: 1) cobertura de temas nacionales y locales; 2) más de dos décadas de trayectoria, excepto *Animal Político* que, aunque fue fundado en 2010 ha logrado posicionarse en la agenda nacional; y 3) son de circulación nacional.

³ Las palabras claves utilizadas fueron “defensores de derechos humanos” y “defensoras de derechos humanos”.

por la disponibilidad de información que los medios de estudio tienen en internet y por el acceso con pago o gratuito a sus acervos y que el marco temporal se centró de 2011 a 2017.

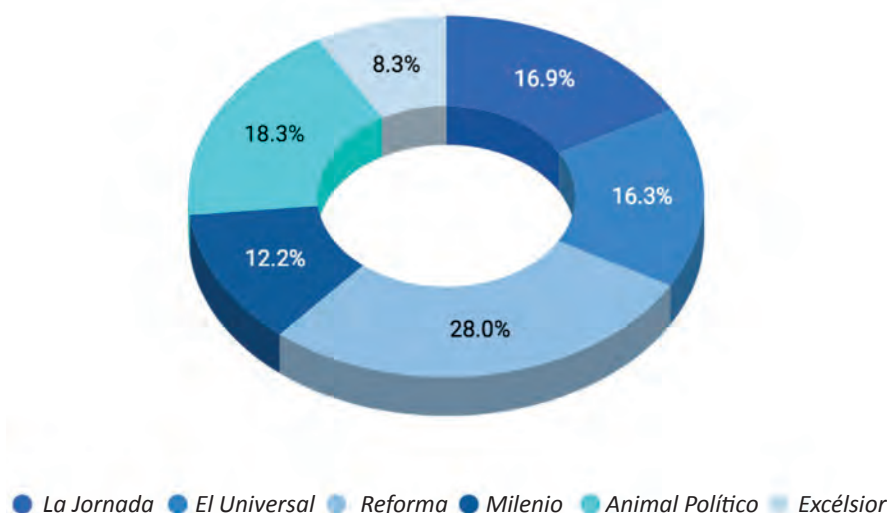
2.1.1 Resultados

En total se encontraron 590 noticias, distribuidas de mayor a menor (ver Gráfica 2.1), en los medios *Reforma*, *Animal Político*, *La Jornada*, *El Universal*, *Milenio* y *Excélsior*, y cuyo análisis permite sugerir que:

En promedio, por año y sumando los seis medios de comunicación, se publicaron 84.3 noticias relativas a las personas defensoras de derechos humanos o a los temas que hacen parte de su agenda de defensa y promoción de derechos. Al efectuar el cálculo por año y dividiendo el total de notas periodísticas por medio de comunicación, el promedio se reduce a una cobertura de 14 noticias. De lo cual, podría sugerirse que el lugar que ocupan en la agenda noticiosa nacional es asimétrico con la importancia e incidencia que tienen en el país en la protección de las poblaciones vulnerables. Por otro lado, la distribución de noticias muestra que el medio *Reforma*, con el 28%, acumula casi una tercera parte de la cobertura periodística, seguido de *Animal Político* con el 18.3%, *La Jornada* con el 16.9% y *El Universal* con el 16.3%. El 20% de cobertura restante está, respectivamente, en *Milenio* con el 12.2% y *Excélsior* con el 8.3 por ciento.

Gráfica 2.1

Distribución, en porcentajes, de las noticias sistematizadas y analizadas por medio de comunicación



Al discriminar el porcentaje de cobertura periodística por año (ver Gráfica 2.2) se halló que 2017 acumula el 42% de las notas periodísticas, lo que representa un incremento del 207.4% respecto al año anterior y de publicación de la Recomendación General. Y respecto al 2011, cuando es publicado el Informe Especial, del 398%. Tentativamente, esto permite sugerir que, sin contar con el año 2017, las personas defensoras de derechos humanos han incrementado, cerca de un 18% su aparición en la agenda noticiosa, un crecimiento pequeño respecto al año 2017. En el siguiente punto se analiza la particularidad del año 2017.

Gráfica 2.2
Distribución en porcentajes y por años de las noticias analizadas



Al observar con detalle el año 2017 se encuentra que los cinco subtemas, que acumulan el 66% del total de la cobertura para tal año, se pueden asociar en mayor medida con la situación de vulnerabilidad de las y los periodistas en México que con la vulnerabilidad de las personas defensoras de derechos humanos.⁴ Esto se evidencia en la distribución noticiosa, como muestra la Gráfica 2.3, de los subtemas en 2017: libertad de expresión y defensoras (es) con un 28.5%, homicidio de defensoras (es) con un 13.4%, declaraciones o intervenciones de OSC sobre situación de defensoras (es) con un 11.8%, criminalización de defensores (as) con un 6.1% y mecanismo de protección de defensoras (es) con un 6.1 por ciento.

Gráfica 2.3
Distribución en porcentajes y subtemas de la agenda noticiosa de 2017

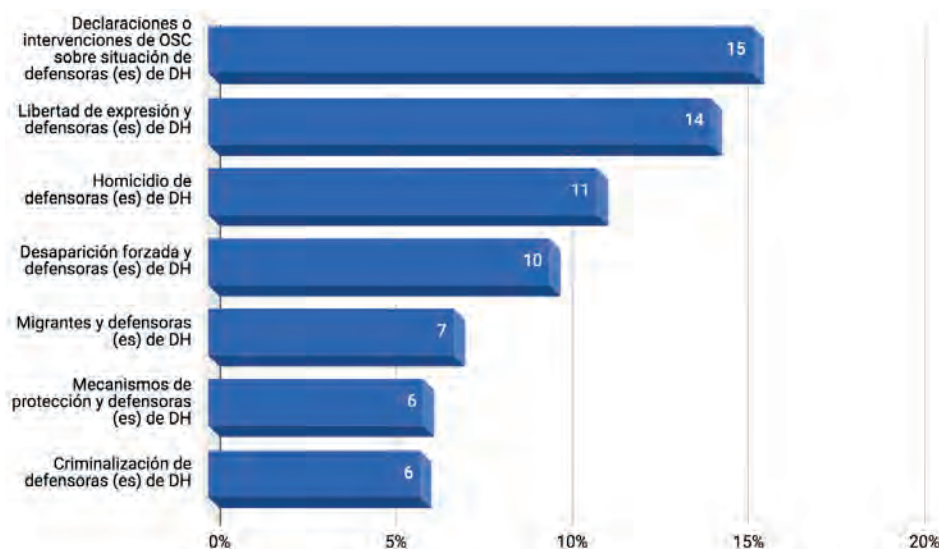


Los subtemas con mayor cobertura (ver Gráfica 2.4), asociados a las personas defensoras de derechos humanos, permiten indicar que, desde los medios estudiados, las características o situaciones de mayor vulnerabilidad para este grupo poblacional entre 2011 y 2017 son: Declaraciones o intervenciones de OSC sobre situación de defensoras (es) de derechos humanos

⁴ Este contexto se describe a detalle en el capítulo 1 de este mismo documento.

con el 15%, Libertad de expresión y defensoras (es) de derechos humanos con el 14%, Homicidio de defensoras (es) de derechos humanos con el 11%, Desaparición forzada y defensoras (es) de derechos humanos con el 10%, Migrantes y defensoras (es) de derechos humanos con el 7%, Mecanismos de protección y defensoras (es) de derechos humanos con el 6% y Criminalización de defensoras (es) de derechos humanos del 6 por ciento.

Gráfica 2.4
Subtemas sobre defensoras (es) de derechos humanos con mayor cobertura del total global, por porcentajes



Al respecto, comparando los subtemas de 2017 al total global, en los siete principales, hay una coincidencia el 85% de estos. Sólo disciernen en los subtemas de ambientalistas y defensoras (es) de derechos humanos y en migrantes y defensoras (es) de derechos humanos. Tal coincidencia puede ser explicada por el peso del año de 2017, el cual acumula 4 de cada 10 notas periodísticas sobre el tema objeto de estudio.

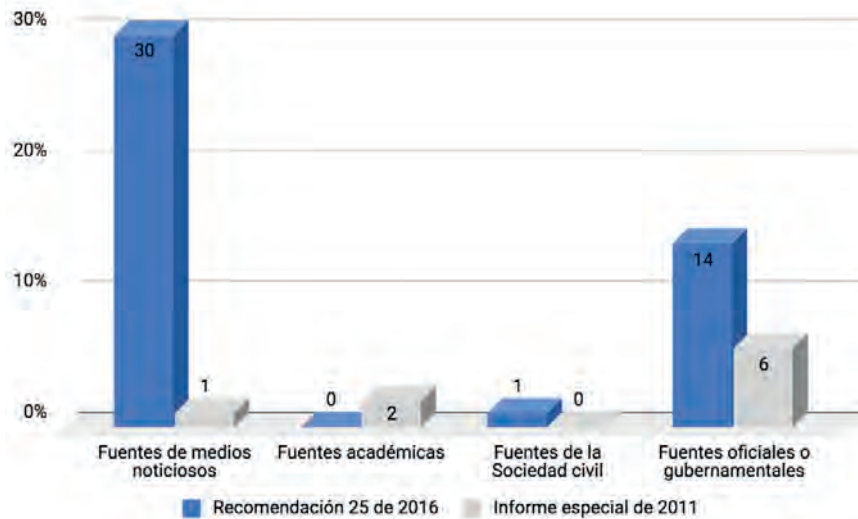
Temáticamente, más allá de la situación de vulnerabilidad de las personas defensoras que se manifiesta en subtemas como las Declaraciones o intervenciones de OSC, la Libertad de expresión, el Mecanismo de protección, la Criminalización y los Homicidios a defensoras (es), las y los defensores tienden a asociarse con la protección de la población migrante –con un 7% de la cobertura global– y el seguimiento y denuncia del crimen de lesa humanidad tipificado por la CPI: la desaparición forzada con un 10% de la muestra global.

2.2 ANÁLISIS DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 25/2016 E INFORME ESPECIAL 2011 EN LOS MEDIOS NOTICIOSOS Y LA COMUNIDAD ACADÉMICA

Al comparar la cobertura temática de las defensoras (es) de derechos humanos entre 2011 y 2017 con la cobertura específica de la Recomendación General 25/2016 y el Informe Especial 2011, objeto de estudio, se encontró que:

Una búsqueda sistemática de las Recomendaciones en Google para medir el impacto de dichos documentos encontró (ver Gráfica 2.5) que la Recomendación General tuvo 30 piezas por fuentes de medios noticiosos, cero por fuentes académicas, 14 por fuentes oficiales o gubernamentales y 1 por fuentes de la sociedad civil. Y el Informe Especial de 2011 tuvo 1 pieza por medios noticiosos, 2 por fuente académica, 6 por fuentes oficiales o gubernamentales y cero por fuente de sociedad civil. Estos resultados muestran que su impacto mediático –en el caso específico de la Recomendación estudiada es alto y bajo en el Informe Especial– y, en tanto a lo académico, bajo en ambos.

Gráfica 2.5
Número de piezas que citan directamente la Recomendación General e Informe Especial de 2011, según fuente



En cuanto a las redes sociales, un ejemplo de la buena práctica –y que puede seguirse– es la campaña, presentada en noviembre de 2017 por la CNDH, sobre las personas defensoras de derechos humanos – <http://defensoresdh.cndh.org.mx/>– “Para que un día no tengamos que ser defensor@s de derechos humanos”, que contiene tanto spots radiales como videos, infografías y carteles, además de las denominadas “Guerrillas”,) que enfatizan la labor crucial que tienen en la sociedad mexicana. Su lema es “Las personas defensoras de derechos humanos realizamos esta labor para que, algún día, ya no sea necesario hacerla”, que es acompañado con la narración –visual o auditiva– de la cotidianidad de la persona defensora y los derechos por los cuales lucha.

Los derechos que resaltan en los videos son el combate a la tortura, la igualdad de género, la no discriminación y la protección a periodistas. En los spot radiales aluden al cómo suena la defensa de la comunidad LGBTTTI, del medio ambiente, los lugares donde se defienden los derechos y la violencia de género. Las infografías ofrecen datos duros sobre el número de defensoras (es) asesinados –34 entre 2006 y julio de 2017–, los estados con mayor incidencia en el homicidio de las personas defensoras –Chihuahua, Guerrero, Oaxaca, Sinaloa y Veracruz–, el total de quejas

por año realizadas por defensoras (es) –424 entre 2010 y julio de 2017–, y el total de mujeres defensoras asesinadas –14 entre 2006 y julio de 2017–.

Esta campaña es parte de los compromisos de la Recomendación General, que incluía la emisión de campañas que dieran cuenta de la labor de las personas defensoras. Lo cual, comparativamente, permite sugerir que de 2011 a 2016 –cuando son publicados los documentos objeto de estudio– se han realizado avances en el contenido transmedia. Deben incentivarse este tipo de contenidos que convergen con la sociedad actual.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO DE LA CNDH RELATIVOS A PERSONAS DEFENSORAS CIVILES¹

El presente capítulo tiene por objeto realizar un análisis de la transformación legal en el marco jurídico federal y local sobre la protección de personas defensoras de derechos humanos en México a partir de la Recomendación General 25/2016.

3.1 METODOLOGÍA

Para determinar el impacto generado posterior a la emisión del Informe Especial Sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México, publicado por la CNDH en julio de 2011, se hace necesario analizar el contexto en el que este fue emitido, en el que era necesario el reconocimiento de las personas que realizan actividades de promoción y protección de derechos humanos y los riesgos que enfrentan durante el ejercicio de sus actividades, así como la sensibilización respecto de la importancia de su labor para la consolidación de una sociedad democrática, por lo que en este pronunciamiento, se solicitó tanto a las autoridades federales a las que se dirigió, como a las autoridades locales, la coordinación interinstitucional para el diseño de un Mecanismo Nacional de Protección para defensoras y defensores de derechos humanos, que permitiera la participación activa de los integrantes de este grupo, considerando los riesgos y necesidades de seguridad específicos y se contemplaran disposiciones claras para denunciar abusos, estableciendo acciones concretas de prevención, investigación y sanción a los delitos cometidos en su agravio.

Este esfuerzo, se puede considerar como un antecedente a la promulgación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, vigente a la fecha.

Un año después de la emisión del Informe Especial, ante el incremento alarmante en las agresiones cometidas contra periodistas y defensores civiles de derechos humanos motivó la expedición de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada en el Diario Oficial de la federación el 25 de junio de 2012. El Congreso de la Unión se vio urgido para aprobar por unanimidad la ley en comento como una acción de reconocimiento de que los defensores y periodistas viven el peligro latente de ser asesinados, de ver en riesgo su integridad y su seguridad; las violaciones a los derechos a la vida, libertad personal, libre tránsito, propiedad y posesión en perjuicio de defensores de derechos humanos y periodistas, son cada vez más comunes y constantes.

Esta ley ordena la creación del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que tiene como objetivo garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la

¹ Elaborado por Patricia Nova Aranda.

defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

Por otra parte, con el objeto de conocer el impacto de la Recomendación General 25/2016 en el marco normativo aplicable a las personas defensoras de derechos humanos, primero se realizó un trabajo de separación entre aquellas entidades federativas que cuentan con una Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos, que fueron emitidas después del instrumento recomendatorio hasta el 5 de junio de 2018, de la cual se obtuvo el siguiente resultado:

1. Coahuila con la Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos² para el Estado, publicada en el Periódico Oficial para el Estado el día 9 de agosto de 2016.
2. Guanajuato. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26 de octubre de 2017.³
3. Jalisco. Ley para la Protección de Personas y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado,⁴ publicada en el Periódico Oficial del Estado el 17 de diciembre de 2016.
4. Nayarit. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Nayarit,⁵ aprobada por el Congreso del Estado el 20 de julio de 2016.
5. Tamaulipas. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial el 1 de diciembre de 2017.⁶
6. El primer eje de análisis será el reconocimiento por parte de la legislación nacional del derecho a defender, pues uno de los objetivos específicos del instrumento recomendatorio es poner sobre el derecho la prerrogativa del derecho a defender, de aquí radica la importancia sobre la inclusión en la legislación local que da vida a los mecanismos de protección de personas defensoras de derechos humanos. Por otro lado, se analizarán cuatro ejes expuestos dentro del instrumento recomendatorio, ya que el instrumento recomendatorio hace hincapié en que estos son los que se vulneran con mayor frecuencia:

² Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, publicada en el Periódico Oficial para el Estado el día 9 de agosto de 2016, consultada el 5 de junio de 2018 en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Coahuila%20de%20Zaragoza/wo119049.pdf>

³ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26 de octubre de 2017, consultado el 5 de junio en <http://www.congresogto.gob.mx/leyes>

⁴ Ley para la Protección de Personas y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 17 de diciembre de 2016, consultada el 5 de junio de 2018 en <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedas/leyes/Listado.cfm#Leyes>

⁵ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Nayarit, publicada el 20 de julio de 2017, consultada el 5 de junio de 2018 en <http://www.congresonayarit.mx/>

⁶ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial el 1 de diciembre de 2017, consultado el 5 de junio de 2018 en <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=289>

derecho a la vida, derecho a la integridad personal, derecho a la protección, derecho a la verdad y acceso a la justicia.

3.2 RESULTADOS

Posterior a la emisión del Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México de julio de 2011, por parte de la CNDH, al año siguiente, en junio de 2012, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que a su vez, originó la creación del Mecanismo para la Protección de personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, generándose así un reconocimiento a la labor, por una partes, de las personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos y la necesidad de su protección al encontrarse en una situación de riesgo precisamente por el ejercicio de su labor.

A partir de la Recomendación General 25/2016 se observa la transformación legislativa de cinco de las entidades federativas, pues se publicaron cinco distintas normas locales para la protección de personas defensoras de derechos humanos.

En el siguiente cuadro podrá observarse si éstas cumplieron con los estándares mínimos establecidos por parte del pronunciamiento de la CNDH:

Cuadro 3.1
Cumplimiento de los estándares sobre derechos de personas defensoras

Estado	Derecho a defender	Derecho a la vida	Derecho a la integridad personal	Derecho a la verdad	Derecho al acceso la justicia	Derecho a la protección
Coahuila	X	X	X	X	X	X
Guanajuato	X	X	X			X
Jalisco	X	X	X		X	X
Nayarit	X	X	X			X
Tamaulipas		X	X			X

Las leyes aquí analizadas hacen visible un gran rasgo en la mayoría de ellas, se tratan de normas reactivas, es decir, se ocupan del qué hacer frente a situaciones de riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos, en este sentido, dejan de lado dos de los grandes mandatos de la reforma constitucional de derechos humanos del 2011 “la prevención y la investigación”, en consecuencia, no contemplan las obligaciones estatales previas a los ataques a esta población, cómo tampoco las acciones posteriores a dichas trasgresiones.

Las leyes estatales meramente reactivas generan dos grandes omisiones en la protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, la primera la falta de reconocimiento explícito sobre el derecho a defender y la segunda el derecho a la verdad y acceso a la justicia de esta población cuando sufren agresiones.

CAPÍTULO 4. PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS¹

De acuerdo con lo señalado por la CNDH en la Recomendación General 25/2016, pueden identificarse tres campos de política pública relacionados a la protección de las personas defensoras de derechos humanos:

- a) Políticas de promoción de los derechos humanos.
- b) Políticas de seguridad.
- c) Políticas de procuración e impartición de justicia.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo general de la presente investigación es contar con información mínima necesaria que permita conocer qué han hecho las autoridades de las entidades federativas, en materia de políticas públicas, a lo planteado por la CNDH en su Recomendación General 25/2016, de acuerdo con solicitudes de información pública realizadas a propósito del presente estudio.

4.1 DESCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO DE ANÁLISIS

Para conocer si las entidades han adoptado las medidas suficientes y necesarias en torno a lo planteado por la CNDH, se tomó como punto de partida la metodología empleada por los Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH, específicamente el Tomo I: Niñas, niños y adolescentes (CNDH, 2018).

Se solicitaron mediante la Plataforma Nacional de Transparencia 64 solicitudes de información, 32 dirigidas a las Secretarías de Gobierno de las entidades federativas del país y 32 a las fiscalías o procuradurías. Una vez recibidas las respuestas de cada una de las entidades en los plazos definidos por la Ley de Transparencia (DOF, 2015).

En el caso de las solicitudes dirigidas a las Secretarías, entre el día 17 y 18 de agosto de 2017, a cada una se le preguntó lo siguiente:

“Entre el 8 de febrero de 2016 y el 14 de agosto de 2017 ¿Han generado y priorizado políticas públicas de prevención hacia las personas defensoras de derechos humanos, adoptando las medidas suficientes y necesarias para proteger sus derechos fundamentales? En caso afirmativo, favor de proporcionar la evidencia correspondiente.”²

¹ Elaborado por Luis Alberto Peniche Moreno.

² De estas 32 solicitudes, se dio respuesta a las 32, no obstante, se analizaron sólo 26, ya que no se pudo acceder a las respuestas de los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua y Morelos, dando un total de 27

En el caso de las solicitudes dirigidas a las Procuradurías, a cada una se le preguntó el 6 de septiembre de 2017 lo siguiente:

“1) Indique si esa Procuraduría cuenta con un protocolo y/o circular y/o acuerdo por medio del cual se establezcan lineamientos precisos en los que se considere la vulnerabilidad, situación de riesgo y contexto vinculado a la labor de las personas defensoras de derechos humanos víctimas de delitos por el personal que interviene en la integración de averiguaciones previas, con el propósito de identificar las causas reales y agentes agresores de este grupo en situación de riesgo, y así erradicar la repetición de violaciones a sus derechos humanos.

En caso afirmativo, solicito sea enviado dicho documento.

2) Indique si esa Procuraduría cuenta con fiscalías o unidades especializadas en la persecución de delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos, para atender especialmente el contexto de violencia y riesgo que pudieran enfrentar por la labor que desarrollan.

En caso afirmativo, solicito se envíe el acuerdo, circular o el instrumento por medio del cual se instauró el funcionamiento de la misma”.³

4.2 RESULTADOS

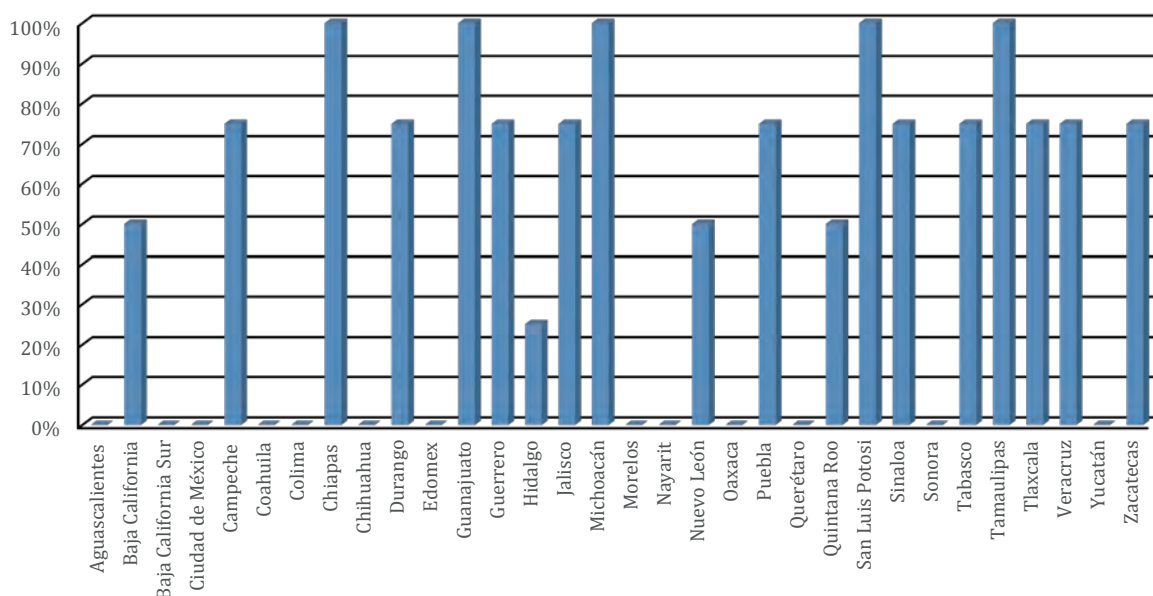
4.2.1 Respuestas de las Secretarías de Gobierno de las entidades federativas

De todas las respuestas proporcionadas por las Secretarías de Gobernación, se identificó su nivel de cumplimiento de acuerdo con la relación entre los puntos recomendatorios emitidos y las acciones llevadas a cabo por las entidades:

respuestas a analizar. De ese número, la de Querétaro se anuló, debido a que se dirigió a la Fiscalía, porque la Secretaría de Gobierno no aparece como un sujeto obligado dentro del portal, por lo cual dicha institución declaró que no era su competencia resolver esa información. Las 26 respuestas restantes fueron emitidas por instituciones dentro de la entidad con facultades para resolver la petición, como hacen constar cada una de las instituciones en su réplica a la solicitud.

³ De estas 32 solicitudes, se cuenta con la respuesta de 25, las respuestas de Baja California Sur, Campeche, Durango, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo y Sinaloa no se pudieron acceder. Cabe destacar el caso de Quintana Roo, donde debido a un error de dedo en la solicitud, la institución se reservó la información hasta que se corrigiera; este caso se trata más a detalle en su respectivo apartado.

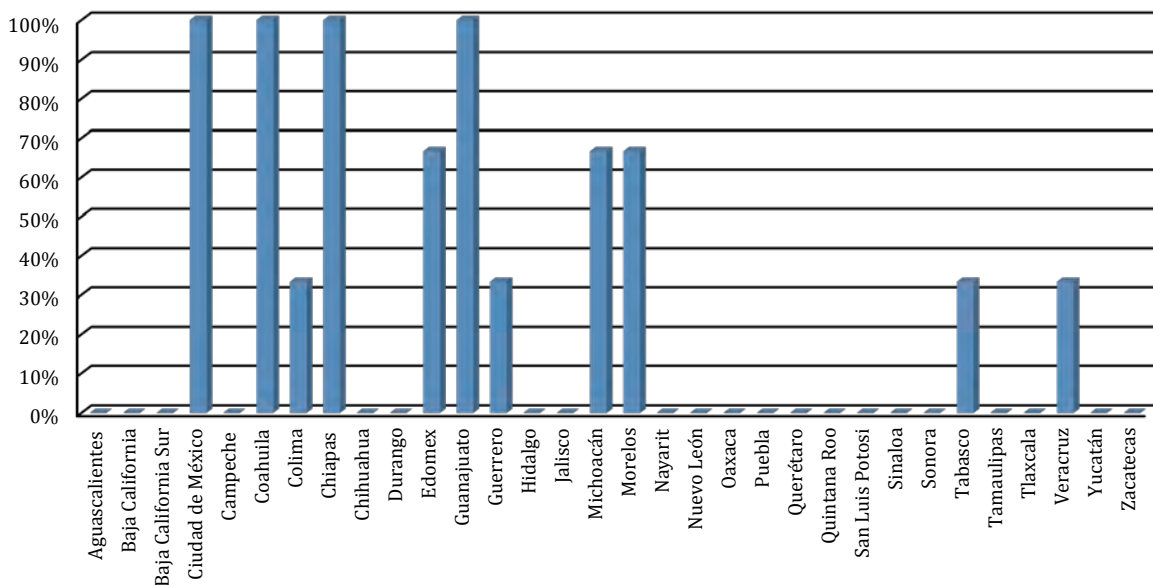
Gráfica 4.1
Porcentaje de cumplimiento. Secretarías de Gobierno. Solicitudes de información pública



FUENTE: Elaboración propia con datos de solicitudes de información a Secretarías de Gobierno de las entidades federativas.

Con relación al grado de cumplimiento de los puntos recomendatorios contenidos en la Recomendación General a las Procuradurías de Justicia, se obtuvo la siguiente información:

Gráfica 4.2
Porcentaje de cumplimiento. Procuradurías y fiscalías. Solicitudes de información pública



FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNDH (2016) y solicitudes de información a Procuradurías de Justicia.

CAPÍTULO 5. UNA APROXIMACIÓN A LA MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 25/2016¹

Este capítulo responde directamente al artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH, según el cual, la verificación del cumplimiento de sus recomendaciones generales se hará mediante la realización estudios académicos. Como se señaló en la introducción general de este volumen, el fin de las recomendaciones generales de la CNDH es promover “las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos”. Es decir, dichas recomendaciones no buscan tener un impacto directo en las violaciones a derechos humanos sino en los elementos institucionales de corte normativo y administrativo que favorecen esas violaciones de acuerdo con el diagnóstico de la propia Comisión. En atención al reglamento de la CNDH, el presente capítulo intentará conocer si las autoridades han cumplido con los puntos recomendatorios indicados por la CNDH en la Recomendación General 25/2016 según los oficios que emitieron las autoridades en respuesta a este instrumento.²

La explicación de la metodología realizada en este trabajo comenzará con una descripción de las características y alcances de las fuentes de información, seguida de la explicación sobre la elaboración de 4 semáforos de cumplimiento por tipo de autoridad y un Índice General de Cumplimiento.

5.1 FUENTES DE INFORMACIÓN

La Recomendación General 25/2016 fue dirigida a 2,545 autoridades; de las cuales, 116 enviaron oficios de respuesta a la CNDH.

Cuadro 5.1
Autoridades a quienes fue dirigida la Recomendación General 25/2016

	1. Autoridades recomendadas	2. Autoridades de quienes tenemos oficios de respuesta*
Autoridades Federales	5	5
Gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México	32	21
Secretarios de Seguridad Pública	31	22
Procuradores y Fiscales Generales de Justicia	32	26

¹ Elaborado por Alejandro Tlacaélel Ramírez de León y Carolina Espinosa Luna.

² En cuanto al Informe Especial 2011, cabe señalar que la CNDH recibió únicamente cuatro respuestas oficiales, de las cuales daremos cuenta al finalizar el presente capítulo a manera de adenda, toda vez que esta sección se elaboró una vez finalizada la redacción del capítulo y el volumen en su conjunto

	1. Autoridades recomendadas	2. Autoridades de quienes tenemos oficios de respuesta*
Comisiones Estatales de Derechos Humanos	32	8
Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales	2,413	34
Total	2,545	116

FUENTE: Elaboración propia de acuerdo con oficios proporcionados por la CNDH.

Los oficios de respuesta de las autoridades señaladas en la columna 2 de la tabla 5.1 son las que usamos para medir el cumplimiento de la Recomendación General 25/2016. Los índices de cumplimiento de la Recomendación General 25/2016 fueron elaborados únicamente con base en las respuestas de las autoridades correspondientes a las entidades federativas porque son las más numerosas y permiten mayor comparación.³ Sin embargo, a solicitud expresa de la CNDH, antes de desarrollar la metodología y los resultados de la medición de las respuestas de las entidades federativas, daremos cuenta de las respuestas específicas que emitieron las autoridades federales.

La Recomendación General 25/2016 fue enviada a cinco autoridades federales, a saber: Comisionado Nacional de Seguridad, Procuradora General de la República y Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.⁴ Todas las autoridades respondieron el instrumento; es decir, en este nivel de autoridad, a diferencia de las autoridades estatales que veremos más adelante, el nivel de respuesta fue del 100 por ciento.

El Comisionado Nacional de Seguridad respondió con constancias de cumplimiento de los dos puntos recomendatorios que le dirigió la CNDH, la Secretaría de la Defensa Nacional dio respuesta con información de cumplimiento a todos los puntos recomendatorios generales,⁵ lo mismo que la Secretaría de Marina. Por su parte, las autoridades del MPDHP respondieron remitiendo oficios de diversas áreas internas en donde se informa del cumplimiento de los puntos recomendatorios dirigidos al Mecanismo. Finalmente, la Procuraduría General de la República respondió señalando que se notificó a los titulares de las unidades especializadas los puntos recomendatorios “con la finalidad de que se dé la debida vigilancia”.⁶

³ Cabe señalar que este trabajo no mide lo que realmente hicieron las autoridades a propósito de la Recomendación General 25/2016, sino lo que las autoridades dicen que hicieron en sus comunicaciones oficiales; asimismo, tampoco evaluamos los resultados de las acciones reportadas por las autoridades. Sin embargo, para evaluar los distintos niveles de cumplimiento, tomamos en cuenta la evidencia proporcionada por la propia autoridad en sus documentos anexos, como las leyes que crean fiscalías especiales, las constancias de asistencia a los cursos de capacitación, la evidencia gráfica de las campañas públicas. En todo caso, lo señalado en este capítulo debe considerarse apenas como una aproximación a la medición del cumplimiento de la Recomendación General 25/2016.

⁴ Oficios: Secretaría de Marina (13324, 19 de julio de 2016), MPDHP-Secretaría de Gobernación (UDDH/911/DGAEL/0735/2017, 23 de agosto de 2017), Secretaría de la Defensa Nacional (DH-R-2539, 29 de febrero de 2016), Comisión Nacional de Seguridad (SEGOB/CNS/IG/DGAJ/1141/2016, 29 de marzo de 2016),

⁵ Véase la ficha técnica de los instrumentos de posicionamiento en el primer anexo del presente trabajo.

⁶ Oficio: SDHPDSC/DGASRCMDH/0431/2016.

5.2 METODOLOGÍA

5.2.1 Índice General de Cumplimiento y semáforos específicos

Como se señaló en la introducción, la metodología de este capítulo se realizó con base en los estudios para evaluar el cumplimiento de los instrumentos de posicionamiento relativos a personas migrantes (CNDH, 2018b) y niños, niñas y adolescentes (CNDH, 2018a) quienes elaboran índices y semáforos de cumplimiento de las recomendaciones generales de acuerdo con el alcance de las respuestas oficiales de las autoridades a los instrumentos de posicionamiento. Así, a partir de la clasificación que hicimos de las respuestas a la Recomendación General 25/2016 se elaboró un índice y cuatro semáforos de cumplimiento, por tipo de autoridad, para las entidades federativas.

5.2.1.1 Semáforo de cumplimiento

Para elaborar el semáforo de cumplimiento, cada una de las respuestas de las autoridades fue calificada como satisfactoria (verde), básica (amarillo), insuficiente (rojo) o sin respuesta (negro) según los siguientes criterios.

Cuadro 5.2
Semáforo de cumplimiento

Semáforo de cumplimiento	Análisis de respuesta
	a) Respuesta satisfactoria: Se refiere a las respuestas de las autoridades que ofrecen información de acciones dirigidas a la realización de la mayoría o todos los puntos recomendatorios.
	b) Respuesta básica: Se refiere a las respuestas de las autoridades que ofrecen información de acciones dirigidas a la realización de al menos un punto recomendatorio.
	c) Respuesta insuficiente: Se refiere a las autoridades que sólo acusan de recibo, remiten el oficio a otras instancias o no ofrecen información relativa a ningún punto recomendatorio.
	e) Sin respuesta: Se refiere a las autoridades que no enviaron oficios de respuesta a la Recomendación General 25/2016

FUENTE: Elaboración con base en CDN, 2018a y 2018b.

Se elaboraron cuatro semáforos de cumplimiento, uno por cada tipo de autoridad estatal recomendada: gobiernos locales, procuradurías o fiscalías, seguridad pública y comisiones locales de derechos humanos. Aunque a estas últimas no se les dirigió ningún punto recomendatorio, algunas de ellas emitieron respuestas con distintos niveles de profundidad; además, comparten con el Ombudsman nacional la obligación de promover y respetar por los derechos humanos; por esos motivos, se les dedicó un semáforo específico.

5.2.1.2 Índice General de Cumplimiento

Para generar el Índice General de Cumplimiento se calculó el promedio de las respuestas de las autoridades de cada entidad federativa. En esta ocasión, excluimos a las comisiones locales de derechos humanos porque son organismos autónomos y no comparten las mismas responsabilidades que el resto de las dependencias recomendadas. Los valores del índice se clasifican también en un semáforo, los rangos son: Sin Respuesta = 0, Insuficiente >0.1 y ≤ 0.33 , Básico >0.34 y ≤ 0.66 , Satisfactorio ≥ 0.67 y ≤ 1 . En el caso de Gobernador se incluyó una categoría extra: Sin Elementos. Como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.3
Semáforo de cumplimiento (cont.)

Semáforo de cumplimiento	Análisis de Respuesta
	d) Respuesta sin Elementos: Son las respuestas de las autoridades que indican acciones que se encuentran en documentos a los que no tenemos acceso.

FUENTE: Elaboración propia.

5.2.2 Relación espacial

A partir del Índice de Cumplimiento General⁷ se aplicó un análisis de Punto Caliente (G_i^* de Getis-Ord). Este análisis consiste en que, dado un conjunto de elementos ponderados, identifica clusters espaciales estadísticamente significativos de valores altos y bajos mediante la estadística de G_i^* de Gestis-Ord. Entregando entidades de salida con puntuación z , valor p , y nivel de confianza (G_i_Bin) por cada entidad de entrada, a partir de los cuales se identifican valores altos y bajos para clusters con 99, 95, 90 y 0% de nivel de confianza según el valor de la unidad de salida y sus vecinas. Este análisis nos permitirá identificar si existe alguna relación espacial para los valores altos y bajos del índice.

5.3 RESULTADOS

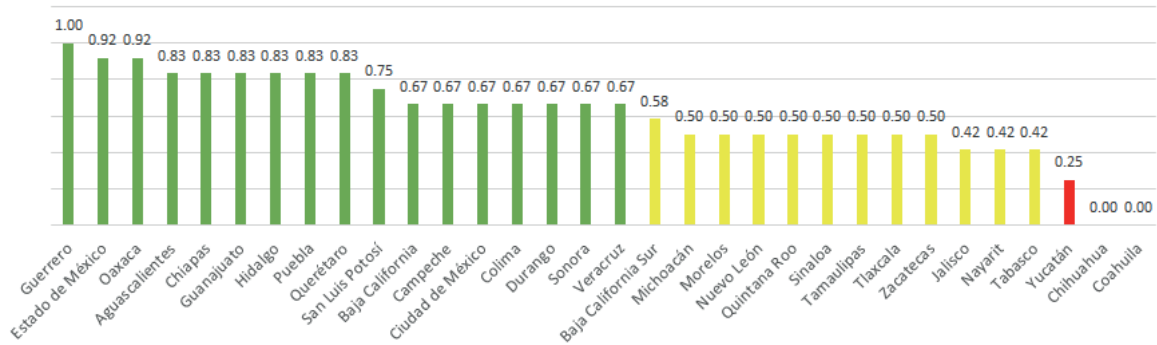
5.3.1 Índice y semáforo de Cumplimiento General. Entidades federativas

El cálculo de Índice de Cumplimiento General muestra que los tres estados con las respuestas más completas: Guerrero (1), Oaxaca (0.92), y Estado de México (0.92) mientras que los tres estados con las respuestas menos satisfactorias son: Yucatán (0.25), Chihuahua (0), y Coahuila (0). El Índice de Cumplimiento General puede verse en la siguiente gráfica y mapa que incluye

⁷ Se realizó el análisis espacial a este índice por dos razones principales, la primera es el que agrega los elementos generales de cada entidad federativa, y la segunda es que dada la poca variabilidad de los resultados de los semáforos específicos no es posible llegar a resultados significativos.

los valores numéricos del índice, así como la simbología de colores del semáforo de cumplimiento:

Gráfica 5.1.
Índice General de Cumplimiento. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia.

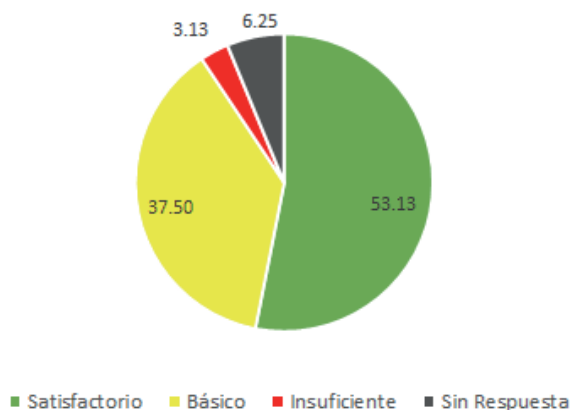
Mapa 5.1.
Resultados Índice General de Cumplimiento. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia.

De acuerdo con la Recomendación General 25/2016, Guerrero, Oaxaca y el Estado de México son algunas de las entidades en donde más se cometen agravios contra personas defensoras. El hecho de que sus respuestas sean satisfactorias no significa que las autoridades estén generando condiciones para el mejor ejercicio de los derechos humanos para las y los defensores civiles. De hecho, como se verá en el siguiente capítulo, en los contextos locales es en donde este grupo de población se encuentra más vulnerable. Cabe reiterar que el Índice General de Cumplimiento mide las respuestas de las autoridades en sus comunicaciones oficiales y no sus acciones concretas. La distribución porcentual del semáforo de cumplimiento quedó de la siguiente forma:

Gráfica 5.2.
Porcentaje por clasificación de resultados Índice General de Cumplimiento. Recomendación 25/2016



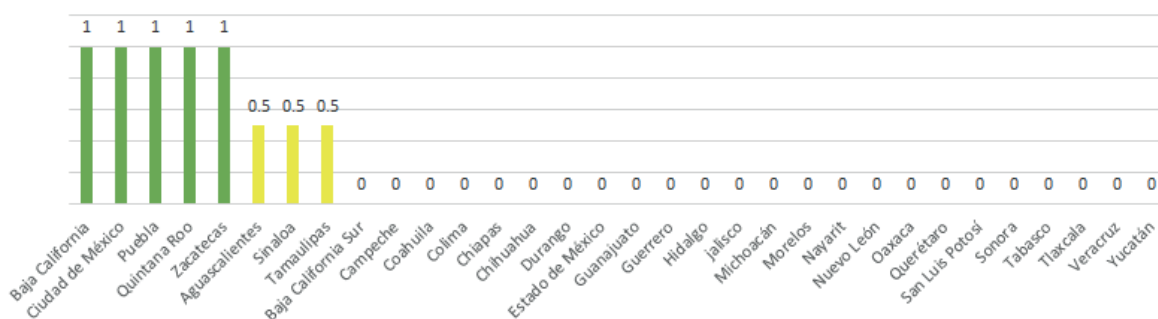
FUENTE: Elaboración propia.

Más de la mitad de los estados (53.13%) lograron un índice satisfactorio, el 37.5% un nivel básico.

5.3.2 Semáforo de Cumplimiento: Comisiones locales de derechos humanos

Las comisiones locales de derechos humanos no dieron respuesta casi en su totalidad, excepto por las de Baja California, Ciudad de México, Puebla, Quintana Roo, y Zacatecas que tuvieron una respuesta Satisfactoria, mientras que las de Aguascalientes, Sinaloa, y Tamaulipas tuvieron una respuesta Insuficiente.

Gráfica 5.3.
Semáforo de cumplimiento. Comisiones locales de derechos humanos.
Recomendación 25/2016



FUENTE: Elaboración propia

Mapa 5.2.
Semáforo de cumplimiento. Comisiones locales de derechos humanos.
Recomendación 25/2016



FUENTE: Elaboración propia

La distribución porcentual del semáforo de cumplimiento quedó de la siguiente forma:

Gráfica 5.4.
Porcentaje por clasificación de respuesta. Comisiones locales de derechos humanos.
Recomendación 25/2016

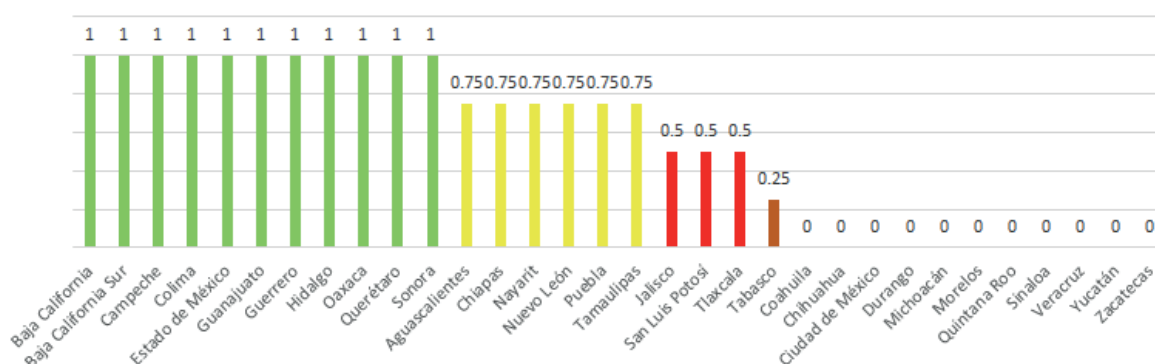


Tres cuartas partes de las Comisiones locales de derechos humanos no emitieron respuesta alguna a la Recomendación 25/2016, mientras que el 9.38% emitió una respuesta Insuficiente, y sólo el 15.63% una respuesta Satisfactoria.

5.3.3 Semáforo de Cumplimiento: Gobernadores

Los gobernadores tuvieron una mejor respuesta que las Comisiones Locales de Derechos Humanos, once gobernadores dieron una respuesta satisfactoria a la Recomendación 25/2016, y 6 dieron una respuesta básica.

Gráfica 5.5.
Semáforo de cumplimiento. Gobernadores. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia

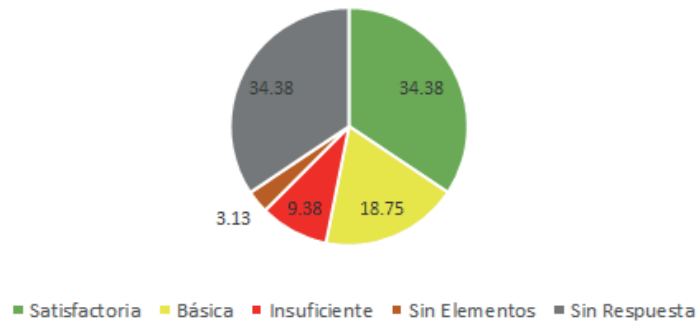
Mapa 5.3.
Semáforo de cumplimiento. Gobernadores. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia.

La distribución porcentual del semáforo de cumplimiento quedó de la siguiente forma:

Gráfica 5.6.
Porcentaje por clasificación de respuesta. Gobernadores. Recomendación General 25/2016



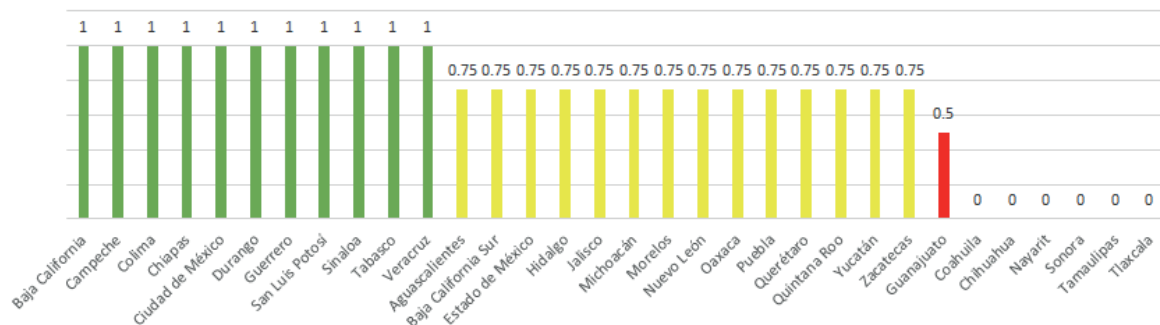
FUENTE: Elaboración propia.

34.38% de los gobernadores no emitió ninguna respuesta a la Recomendación 25/2016, el mismo porcentaje de gobernadores que emitieron una respuesta satisfactoria. 18.74% emitió una respuesta básica, 9.38% una insuficiente y 3.13% (que corresponde a un gobernador) emitió una respuesta sin elementos.

5.3.4 Semáforo de Cumplimiento: Procuradurías o Fiscalías

En términos generales las Procuradurías o Fiscalías de las entidades dieron mejores respuestas que los Gobernadores a la Recomendación 25/2016. Once dieron respuesta satisfactoria y catorce dieron respuesta básica.

Gráfica 5.7.
Semáforo de cumplimiento. Procuradurías y fiscalías. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia

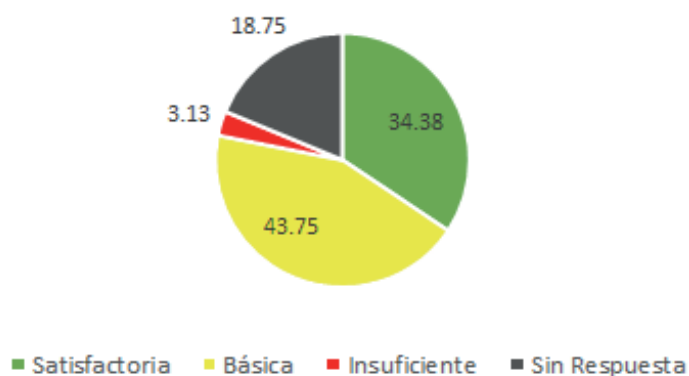
Mapa 5.4.
Semáforo de cumplimiento. Procuradurías y fiscalías. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia.

La distribución porcentual del semáforo de cumplimiento quedó de la siguiente forma:

Gráfica 5.8.
Porcentaje por clasificación de respuestas. Procuradurías y fiscalías. Recomendación General 25/2016



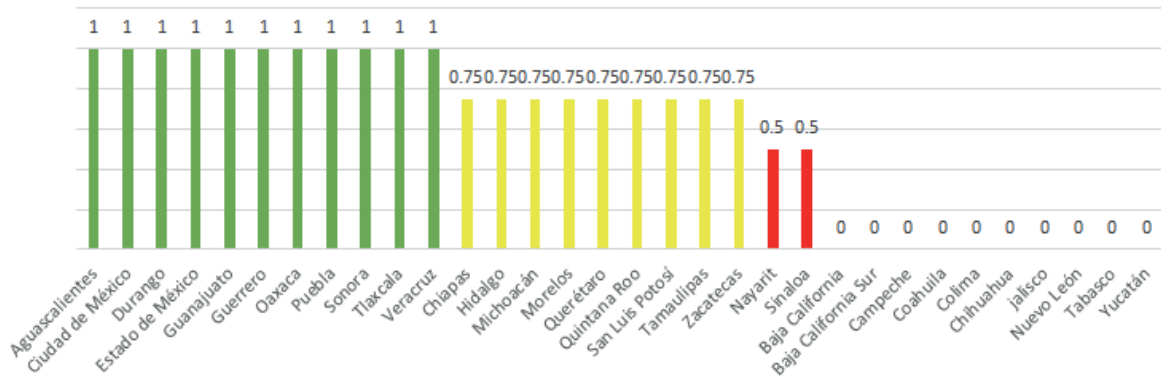
FUENTE: Elaboración propia

Casi la mitad de las Procuradurías o Fiscalías (43.75%) emitió una respuesta básica a la Recomendación 25/2016, mientras que el 34.38% una respuesta satisfactoria, el 18.75% no emitió respuesta, y el 3.13% (que corresponde a una Procuraduría o Fiscalía) emitió una respuesta Insuficiente.

5.3.5 Semáforo de Cumplimiento: Seguridad Pública

Del total de Secretarías de Seguridad Pública de los estados, once emitieron una respuesta satisfactoria y nueve una respuesta básica.

Gráfica 5.9.
Semáforo de cumplimiento. Seguridad Pública. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia.

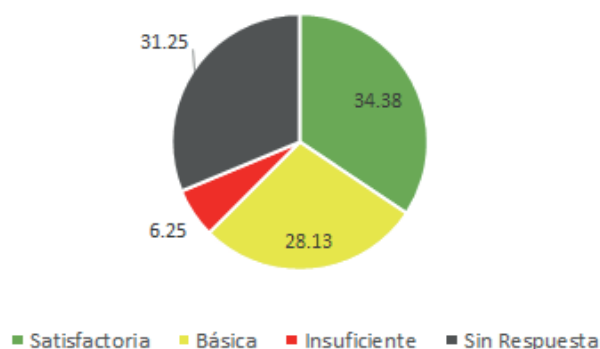
Mapa 5.5.
Semáforo de cumplimiento. Seguridad Pública. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia.

La distribución porcentual del semáforo de cumplimiento quedó de la siguiente forma:

Gráfica 5.10.
Porcentaje por clasificación de respuestas. Seguridad Pública. Recomendación General 25/2016.



FUENTE: Elaboración propia.

34.38% de las dependencias de Seguridad Pública emitieron una respuesta Satisfactoria a la Recomendación 25/2018, 28.13% una respuesta básica, 6.25% una respuesta insuficiente, y el 31.25% no emitió respuesta ninguna.

5.3.6 Relación espacial

El análisis de Gi* de Getis-Ord muestra que hay una relación espacial negativa en cuanto al Índice de Cumplimiento General, en el centro-sur mexicano, en la que los estados de Querétaro, Puebla, México, Ciudad de México, Morelos, y Guerrero se afectan mutuamente, y afectan también negativamente (aunque en menor medida) al estado de Hidalgo.

Mapa 5.6.
Análisis Getis-Ord Gi* al Índice de Cumplimiento Estatal



FUENTE: Elaboración propia.

Dado que estos estados comparten una relación estrecha en cuanto al problema de defensores de derechos humanos, sería pertinente pensar que las futuras estrategias que se emprendan desde dichos estados deberán buscar algún nivel de coordinación, pues su relación espacial provocará influencias mutuas; esto puede ser negativo, pues si sólo uno o pocos estados emprenden acciones para mejorar la situación, sus resultados pueden verse reducidos o terminar siendo nulos dada la influencia negativa del entorno. Sin embargo, si existe coordinación entre estos, sus esfuerzos pueden verse potenciados positivamente por las acciones en el mismo sentido de los estados implicados.

Es importante notar que la región es “cerrada”, es decir, aunque tienen un coeficiente alto (95%) no tiene una influencia espacial sobre los estados que la rodean (Oaxaca, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, y Michoacán).

5.4 CONCLUSIONES

Las respuestas de las autoridades estatales a la Recomendación General 25/2016 es satisfactoria en términos generales; es decir, las autoridades de las entidades federativas (gobernadores, procuradurías o fiscalías y secretarías de seguridad pública) ofrecen información de acciones dirigidas a la realización de la mayoría o todos los puntos recomendatorios. Destaca el caso de Chihuahua, quien no respondió la Recomendación, pero cuenta con una fiscalía especializada en investigación de violaciones a derechos humanos (véase el capítulo a cargo de Peniche Moreno en este trabajo). En los resultados, destaca notablemente el bajo nivel de respuesta de las Comisiones Locales de Derechos Humanos hacia la Recomendación. Aunque la CNDH no dirige ningún punto recomendatorio hacia dichas instituciones, sus funciones son las mismas que las del Ombudsman nacional; por ese motivo, sería deseable encontrar un papel más protagonista de las comisiones locales en la defensa y protección de las personas defensoras de derechos humanos; asimismo, podría haber un esfuerzo más articulado entre estos organismos para el mayor cumplimiento de las recomendaciones generales. Asimismo, cabe resaltar el alto nivel de respuesta de las procuradurías y fiscalías en comparación con el resto de las autoridades. Esto podría explicarse porque son estas autoridades las principales señaladas como responsables de los agravios contra las personas defensoras en la Recomendación General 25/2016.

Por último, deseamos reiterar que los resultados de este capítulo no miden las acciones efectivas llevadas a cabo por las autoridades, ni los resultados de estas, únicamente da cuenta de lo dicho por las autoridades. Por ese motivo, niveles satisfactorios de cumplimiento no indican, necesariamente, mejores condiciones para el ejercicio de los derechos humanos de las personas defensoras.

5.5 ADENDA. INFORME ESPECIAL 2011

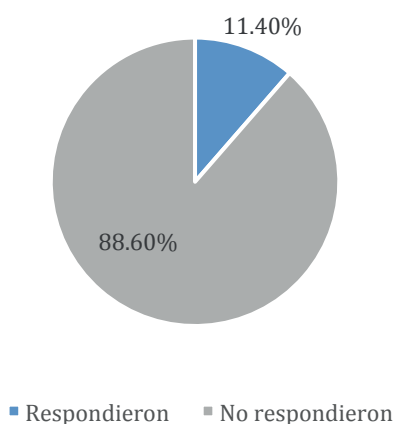
En su Informe Especial 2011, la CNDH envió propuestas⁸ a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a la Procuraduría General de la República y a los

⁸ A diferencia de las recomendaciones generales, los informes especiales no emiten “puntos recomendatorios”, sino “propuestas”. En ambos casos, los instrumentos no son vinculantes.

gobernadores de las entidades de la República; en total, suman 35 autoridades, 3 del orden federal y 32 del orden estatal. De todas las autoridades señaladas, sólo cuatro dieron respuesta al Informe Especial, a saber: la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, la Secretaría General de Gobierno del Estado de Tamaulipas, la Secretaría de Gobierno del Estado de Querétaro y la otrora Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa.⁹

Tomando en cuenta estos datos, tenemos que el 11.4% de las autoridades a quienes fue dirigido el informe dieron respuesta al mismo (véase gráfica 5.11).

Gráfica 5.11
Autoridades que dieron respuesta al Informe Especial 2011



FUENTE: Elaboración propia de acuerdo con información proporcionada por la CNDH.

Ahora veamos el contenido de las respuestas dadas por las autoridades para después valorar su nivel de cumplimiento de acuerdo con el cuadro 5.2, detallado al inicio del presente capítulo.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, ahora Fiscalía, señaló lo siguiente:

“[...] nos hemos percatado con preocupación que dicho Informe señala al Estado de Chiapas como una las cinco entidades con mayor número de quejas ante las Comisiones Estatales, respecto de violaciones en perjuicio de defensores de derechos humanos en el periodo de 2005 a mayo de 2011 (44), únicamente debajo de Jalisco (97) y el Distrito Federal (46).

En atención a lo anterior, solicito su gentil colaboración para que, de ser posible, nos favorezca con alguna información que nos permita identificar de forma específica los casos que se han registrado atribuibles al Estado de Chiapas, o en caso específico a todos aquellos que sean competencia de esta Procuraduría General de Justicia del Estado, lo anterior con el único propósito de brindar seguimiento oportuno a los mismos”.¹⁰

⁹ Oficios: DGOPIDDH/1625/2011, SGG/SDHAJ/DDH/294-002238, SG/CPDPH/072/2011 y 001659, respectivamente.

¹⁰ Oficio DGOPIDDH/1625/2011, 22 de julio de 2011.

Como se puede observar, la autoridad no proporciona información de acciones dirigidas al cumplimiento de todos los puntos recomendatorio,¹¹ sin embargo, su respuesta va más allá de un acuse de recibo, por ese motivo, calificamos la respuesta como básica según los criterios del cuadro 5.2.

La Secretaría General de Gobierno del Estado de Tamaulipas, respondió:

“[...] con agradecimiento acuso recibo de su atento oficio número 45237 de fecha 6 de julio del presente años, mediante el cual tuvo a bien remitir copia del Informe Especial Sobre la Situación de las y los Defensores de Derechos humanos en México.

Sin otro particular aprovecho la ocasión para reiterarle las seguridades de mi consideración distinguida”¹²

Dado que el oficio de respuesta se limita a acusar de recibo, sin dar información del cumplimiento de ninguna propuesta de la CNDH, calificamos este punto como respuesta insuficiente según el cuadro 5.2.

La Secretaría de Gobierno del Estado de Querétaro emitió como respuesta al Informe Especial 2011 lo que sigue:

“[...] le agradezco haber enviado el documento denominado “INFORME ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO”, documento que Usted hizo llegar al Señor Gobernador, por lo que le reitero que en el Estado de Querétaro seguimos trabajando porque se respeten a cabalidad los derechos humanos, así mismo le informo que esta Coordinación [para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos] le ha dado seguimiento al Convenio de Colaboración que firmó el Señor Gobernador, Usted y el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, documento firmado en la Ciudad de Querétaro, el día 19 de marzo de 2010. Aprovecho para informarle que se aprobó por la Legislatura del Estado el viernes 15 de julio la Ley para la integración del desarrollo social de las personas con discapacidad en el Estado de Querétaro, y que en esta Entidad Federativa seguimos difundiendo la cultura del respeto a los Derechos Humanos como lo ha instruido el titular del Poder Ejecutivo”.¹³

Como se puede observar, la autoridad no hace referencia a ninguna de las propuestas hechas por la CNDH. De hecho, la autoridad menciona actividades en materia de derechos humanos, pero no hace mención alguna de acciones específicas dirigidas al cumplimiento del Informe Especial 2011. Por ese motivo, calificamos la respuesta como insatisfactoria.

¹¹ Véase el Anexo al presente volumen en donde se detallan todas las propuestas al Informe Especial 2011, por tipo de autoridad.

¹² Oficio SGG/SDHAJ/DDH/294-002238, 4 de agosto de 2011.

¹³ Oficio SG/CPDPH/072/2011, 22 de julio de 2011.

Por última, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa, ahora Fiscalía, generó cuatro páginas de respuesta al Informe Especial 2011, cuyo contenido es el siguiente:

“En cuanto a la primera propuesta del Informe, le expongo que [...] el Gobernador Constitucional presentó [...] el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, en particular en Procuración de Justicia, se establecieron Objetivos, Líneas Estratégicas y Acciones trascendentales entre las cuales se destaca proveer una justicia cercana, comprensible y humana, proponiéndose impulsar una investigación profesional, eficiente, eficaz, pronta, científica y tecnológica de los derechos, con absoluto respeto a la ley y a los derechos humanos”.¹⁴

Asimismo, menciona que “se analizará la posibilidad de adoptar medidas para que se participe en la elaboración, desarrollo y ejecución del Mecanismo Nacional de Protección para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos”.¹⁵ Además, señala que se giraron instrucciones para que la Procuraduría atienda los requerimientos de las medidas cautelares emitidas por organismos de derechos humanos y para que se respeten las garantías legales de las y los defensores de derechos humanos. Asimismo, señala los principios por los que se rige el Ministerio Público, acordes a los señalado en el Informe Especial 2011 y que se giraron instrucciones para que los subprocuradores rindan informes permanentes sobre “las indagatorias que se radiquen con motivo de denuncias por agresiones cometidas en contra de defensores de derechos humanos, debiéndose precisar en su caso, si existe presunción de probable relación entre la labor que desempeñan y la agresión de la que resultaron víctimas”.¹⁶ Finalmente, este oficio de respuesta indica que se giraron instrucciones a los subprocuradores y agentes del ministerio público para que proporcionen información respecto de las investigaciones relativas a defensores de derechos humanos.

Dado que la respuesta de la Procuraduría General de Justicia de Sinaloa es exhaustiva, se calificó como satisfactoria.

¹⁴ Oficio 001659, 8 de agosto de 2011.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

CAPÍTULO 6. PERCEPCIONES DE DEFENSORES Y DEFENSORAS CIVILES SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO DE LA CNDH

6.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo exploramos las percepciones de personas defensoras de derechos humanos sobre la Recomendación General 25/2016, el Informe Especial 2011 y el desempeño general de la CNDH en cuanto a la defensa y protección de los derechos humanos de este grupo de población. No se trata de un análisis representativo del conjunto de actores vinculados al tema de defensores civiles, sino de una recopilación de distintas opiniones sobre el alcance del trabajo de la CNDH en torno al tema de las y los defensores civiles en México. El objetivo de este capítulo es contar con puntos de vista que, eventualmente, enriquezcan las propuestas y recomendaciones específicas que la CNDH hace a las autoridades. En última instancia, se trata de fortalecer el quehacer institucional del Ombudsman nacional con miras a una mejor protección de las personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos en México.

Las y los defensores, cuyos testimonios aquí se incluyen, fueron seleccionados no sólo por su trayectoria, sino por su profundo conocimiento sobre el trabajo institucional de la CNDH, las procuradurías o fiscalías, el MPDHP y las comisiones locales de derechos humanos. Se trata de hombres y mujeres que conocen la historia de los derechos y libertades en México porque la han vivido; saben de las adversidades que enfrentan las y los defensores para acceder a la justicia y para realizar su trabajo con libertad, libres de temores y amenazas. Aunque las entrevistas fueron realizadas en la Ciudad de México, las y los defensores con quienes conversamos han trabajado en diversas entidades del país, como Chihuahua, Jalisco y Guerrero, por lo que conocen los obstáculos que encaran las personas defensoras en los contextos locales.

6.2 ENTREVISTAS

Durante julio y agosto de 2017, entrevistamos a 10 defensores y defensoras de derechos humanos, 4 mujeres y 6 hombres, que tienen de 5 a 35 años de experiencia en la defensa de dichos derechos. Su perfil específico se expone en el siguiente cuadro.

Cuadro 6.1
Perfil de las y los defensores de derechos humanos entrevistados

Clave de identificación	Sexo	Entidad federativa	Años en la defensa de los derechos humanos	Ámbitos
E1	Hombre	Ciudad de México	30-35	OSC nacionales.
E2	Hombre	Ciudad de México	30-35	OSC y organismos Internacionales.
E3	Mujer	Ciudad de México	15-20	OSC y organismos internacionales.

Clave de identificación	Sexo	Entidad federativa	Años en la defensa de los derechos humanos	Ámbitos
E4	Mujer	Ciudad de México	20-25	OSC nacionales e internacionales, gobierno local.
E5	Hombre	Ciudad de México	25-30	Academia, OSC nacionales e internacionales, gobierno federal y local.
E6	Hombre	Guadalajara	30-35	OSC nacionales.
E7	Mujer	Ciudad de México	5-10	OSC nacionales.
E8	Hombre	Ciudad de México	25-30	OSC nacionales.
E9	Hombre	Guerrero	25-30	OSC nacionales.
E10	Mujer	Ciudad de México	20-25	OSC naciones, gobierno federal y local.

Todas las entrevistas se centraron en tres temas generales y cuatro subtemas, a saber:

1. Situación de los derechos de las personas defensoras en México.
2. Contenido e impacto del Informe Especial 2011 y la Recomendación General 25/2016.
3. Pertinencia de los puntos recomendatorios relativos a los siguientes asuntos:
 - 3.1. Campañas de reconocimiento
 - 3.2. Capacitación
 - 3.3. Mecanismos locales de protección
 - 3.4. Fiscalías o unidades especializadas¹

Seleccionamos estos puntos recomendatorios porque son los más reiterados en los instrumentos de la CNDH.² A continuación, veremos los resultados de las entrevistas de acuerdo con cada uno de estos temas.

6.3 RESULTADOS

6.3.1 Sobre la situación de los derechos humanos de las personas defensoras

En algunas entrevistas se señaló que en las últimas décadas las organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos habían madurado en la integración de su trabajo, amén de la ampliación de las demandas que enarbolan. En este sentido, E2 señaló que: “De los años 80 a la fecha, ha habido mayor reconocimiento institucional de los derechos humanos y más

¹ El detalle de los puntos recomendatorios a los que se refieren cada uno de estos temas se puede consultar en el anexo “Ficha resumen de los instrumentos de posicionamiento”, ubicado al final del presente trabajo.

² Las entrevistadas fueron planeadas para realizarse entre 30 y 40 minutos, no habría tiempo para preguntarles su opinión sobre los 20 puntos recomendatorios contenidos en la Recomendación General 25/2016 y las 25 preguntas planteadas en el Informe 2011.

sistematicidad en el trabajo de las personas defensoras. Actualmente, hay muchas instancias de la sociedad civil que se dedican a la defensa de algún tipo de derechos, hemos madurado mucho en nuestra práctica” (Entrevista. E2, 26 de julio de 2017). Por otro lado, las y los defensores de derechos humanos, entrevistados para este trabajo coinciden en señalar que actualmente se vive un aumento de la gravedad de la situación de los derechos humanos de este grupo de población. En particular, señalaron reiteradamente que el contexto de violencia y criminalidad que se vive en el país afecta notablemente el trabajo de defensa de dichos derechos toda vez que tanto autoridades como grupos criminales pueden ver afectados sus intereses por la labor de las personas defensoras. Asimismo, coinciden en mencionar que hay diferencias regionales en el país, no es lo mismo ser defensor en la Ciudad de México, que en entidades en donde las y los defensores tienen menos cobertura.

La evaluación que hacen las y los defensores de derechos humanos en México coincide con el propio diagnóstico de la CNDH en su Recomendación General 25/2016 y el Informe Especial 2011; es decir, hay elementos para señalar que hay un consenso en cuanto a la gravedad de este problema; no así en cuanto a la manera de abordarlo, como veremos más adelante.

6.3.2 Contenido e impacto del Informe Especial 2011 y la Recomendación General 25/2016

Con relación al Informe Especial 2011, las personas entrevistadas admitieron que no lo conocían o que les parecía de menor importancia. Por ejemplo, un defensor comentó: “Mi impresión de ese informe es que fue intrascendente [...], como no había una alianza o una relación con los beneficiarios, que serían los defensores, no tuvo mayor trascendencia” (Entrevista E1, 21 de julio de 2017). En el mismo sentido, otro defensor declaró que el Informe Especial 2011 “es inocuo y no se conoce” (Entrevista E5, 4 de agosto de 2017). En cuanto al estado de Jalisco, un defensor comentó que, en esa entidad, dicho informe “no ha tenido incidencia” (Entrevista E6, 3 de agosto de 2017). Entre las opiniones más favorables al Informe Especial 2011, se encuentra la de un defensor en la Ciudad de México, quien señaló que, aunque “se quedó corto en cuanto al reconocimiento de qué es un defensor [...], es un primer ejercicio que hay que reconocer” (Entrevista E2, 26 de julio de 2017). En el mismo sentido, un defensor de Guerrero afirmó que “en su momento, fue un informe importante porque hablaba de un tema que estaba haciendo falta y que era necesario colocar en la opinión pública” (Entrevista E9, 5 de agosto de 2017).

En cuanto a la Recomendación General 25/2016; en términos generales, las y los defensores coinciden en que el diagnóstico del este instrumento es adecuado. Entre otras cosas, se señala que surge en un buen momento político, que sustenta en un buen trabajo de investigación y que señala los factores estructurales que obstaculizan el trabajo de las y los defensores. En este sentido, E8 mencionó que “el diagnóstico que hace la CNDH, respecto al problema general, arroja luz para entender qué es lo que pasa” (Entrevista E8, 24 de julio de 2017).

Si bien se reconoce que la Recomendación General 25/2016 es adecuada en cuanto al planteamiento del problema, las y los defensores tienen posturas críticas sobre el alcance de los puntos

recomendatorios. Durante las entrevistas, les preguntamos sobre las propuestas más recurrentes en el Informe Especial 2011 y la Recomendación General 25/2016 como las campañas públicas de reconocimiento, la capacitación a las y los servidores públicos, los mecanismos locales de protección, las fiscalías o unidades especializadas, los protocolos de actuación y las políticas públicas.

6.3.3 Sobre las campañas de reconocimiento

En general, hay coincidencia en que es necesario reconocer públicamente la labor de las personas defensoras. De hecho, uno de los comentarios más reiterados es que las autoridades no sólo no reconocen su trabajo, sino que emprenden campañas de desprestigio en su contra. Por ejemplo, E9 manifestó que en el estado de Guerrero “No hay un reconocimiento al trabajo de periodistas y defensores; por el contrario, hay una estigmatización permanente a nuestro trabajo y eso nos preocupa porque estamos inermes ante el poder y los poderes fácticos que están en el estado: las mismas autoridades se encargan de denostar nuestro trabajo.” (Entrevista. E9, 5 de agosto de 2017). De hecho, “la mayor protección que tiene un defensor es el reconocimiento de su labor. El reconocimiento es indispensable frente a la criminalización” (Entrevista. E2, 26 de julio de 2017).

De acuerdo con los testimonios, si bien las campañas son necesarias, su contenido y alcance debe ser definido con mayor precisión: “Las campañas sí son una herramienta necesaria, pero tienen que venir del más alto nivel, desde los titulares de los Poderes de la Unión. Necesitamos que den banderazo y digan: los defensores necesitan ser reconocidos, defienden causas legítimas y necesarias para la consolidación del Estado de Derecho. Mientras eso no suceda, no va a pasar nada. No nos sirven ‘campañitas’ en donde pongan pegatinas en las oficinas públicas diciendo ‘los defensores de derechos humanos merecen tu respeto’ (Entrevista. E5, 4 de agosto de 2017). Por otro lado, se mencionó “cumplir con la recomendación de las campañas es complicado porque se requieren muchos recursos” (Entrevista. E10, 16 de agosto de 2017). En síntesis, es importante que las autoridades hagan un reconocimiento público de la labor de las personas defensoras; sin embargo, es necesario definir con mayor precisión el contenido y alcance político de las campañas públicas.

6.3.4 Sobre la capacitación a servidores públicos

Este fue uno de los puntos que generó las reacciones más unívocas: no se demostró que la capacitación resulte en mayor respeto a los derechos humanos. Al respecto, se menciona que son costosas, que no generan un cambio de comportamiento o de prácticas, que no se establecen con criterios específicos adecuados a las instituciones y que tampoco cuentan con formas de evaluación.

No se trata de una oposición a la capacitación en sí misma, sino a que ésta se realice sin resultados: “No hemos evaluado bien qué tipo de capacitación se tiene que dar, cómo se tiene que evaluar y cómo se integra la capacitación a los planes de formación de las instituciones. Creo que la CNDH tendría que hacer una labor más autocrítica, tendría que ser más específica sobre

qué tipo de capacitaciones se necesitan y para qué. De otro modo, podemos seguir recomendando que se capacite, pero sin cambiar las cosas”. (Entrevista E3, 17 de agosto de 2017). En el mismo sentido, E7 mencionó que: “Es necesario contar con más evaluación e indicadores de la capacitación. El problema es cómo hacemos que la capacitación tenga un efecto tangible para las poblaciones de defensores y periodistas; es todo un reto”. (Entrevista E7, 31 de julio de 2017). Más aún, se señaló que “La OACNUDH tiene un área especializada en la evaluación de las capacitaciones, tienen indicadores para evaluar las capacitaciones, entonces ellos le apuestan mucho a esa parte. Las capacitaciones tienen que darse de una manera distinta y tienen que ser evaluadas. La CNDH lleva años pidiendo que se capacite y se siguen viendo los mismos problemas” (Entrevista E10, 16 de agosto de 2017). En resumen, del mismo modo que las campañas públicas, las y los defensores, consultados para este trabajo, no se oponen a la capacitación en derechos humanos; antes bien, señalan la importancia de contar con mecanismos de evaluación que justifiquen su implementación.

6.3.5 Sobre los mecanismos locales de protección

En general, las y los defensores consultados para este trabajo se oponen a este punto recomendatorio. Sus argumentos son variados, el primero de ellos es la inutilidad de más burocracia. También se argumentó que son costosos, que es difícil encontrar personal técnico especializado y las autoridades locales porque ellas mismas suelen ser las señaladas como autoras de las agresiones.

Sólo una defensora se manifestó a favor de los mecanismos locales de protección, pero con reservas: “Me parece bien que haya mecanismos locales, pero me parece mal creer que ellos van a resolver la situación, podrían tener una labor muy específica. El tema de que un mecanismo funcione a nivel estatal va a depender mucho de la voluntad política que tengan quienes dirijan al mecanismo para hacer que funcione” (Entrevista E3, 17 de agosto de 2017).

De manera similar a otros puntos recomendatorios, las y los defensores tienden a ver la complejidad de la implementación de las propuestas de la CNDH. En principio, la idea de los mecanismos locales no sería inadecuada si no fuera por los contextos locales de inseguridad, violencia y corrupción que privan en la mayoría de las entidades federativas; además de los costos y las cuestiones operativas de su ejecución. Estas discusiones comienzan a sacar a la luz la distancia que hay entre las aspiraciones normativas de los puntos recomendatorios y la complejidad de la realidad en donde debían operarse. La misma discusión se presenta con el siguiente punto, relativo a las fiscalías o unidades especializadas y los protocolos de actuación.

6.3.6 Sobre las fiscalías o unidades especializadas

Con relación a este punto, las y los defensores, consultados para este trabajo, coinciden en afirmar que sí se requiere personal especializado en el tema de defensores civiles³ pero que eso

³ “Se necesitan investigadores especializados porque hemos visto cosas [desagradables] como secretarios de gobierno de los estados diciendo que hay pseudo defensores o pseudo periodistas. Sí es importante que existan fiscalías,

no implica, necesariamente, la creación de fiscalías o unidades especializadas. Los argumentos en contra de este punto recomendatorio son similares a los señalados previamente: la ineficacia generalizada de las fiscalías especializadas y la desconfianza hacia las autoridades; además de las diferencias regionales, de acuerdo con las cuales, no todos los estados requerirían las mismas medidas.

Es notable la discrepancia entre los instrumentos de la CNDH y los defensores y defensoras entrevistadas. Mientras la CNDH busca que las autoridades locales asuman su responsabilidad en la protección de las personas defensoras, éstas no ven que haya condiciones para tal efecto, ni en el contexto político-social de las entidades federativas, ni en las instituciones locales; antes bien, le apuestan a la necesidad de impulsar transformaciones más profundas, al mismo tiempo que establecer criterios específicos para el cumplimiento de las propuestas y recomendaciones.

Cabe señalar que un tema recurrente en las entrevistas fue el desempeño de las comisiones locales de derechos humanos; aunque no se encontraba en el guion que utilizamos, las y los defensores destacaron la ineficacia de estos organismos en la protección de las y los defensores civiles.

De acuerdo con las y los defensores, entrevistados para este trabajo, sería deseable que la CNDH influyera de mejor manera en el desempeño de las comisiones locales. En general, las personas entrevistadas dan cuenta de una desprotección de las y los defensores en los contextos locales, en donde ni los organismos defensores, ni los gobernadores, ni las instituciones de impartición y procuración de justicia parecen estar haciendo un trabajo suficientemente exhaustivo para que se pueda ejercer el derecho a defender en condiciones de libertad.

6.4 CONCLUSIÓN

De acuerdo con los testimonios de las personas entrevistadas, los puntos recomendatorios y propuestas de la CNDH necesitan ser adecuados a los contextos políticos y de las entidades federativas. Aunque se trata de instrumentos de carácter general,⁴ en las entrevistas se observa una preocupación de las personas defensoras por cómo ejecutar los puntos recomendatorios de tal manera que se aplicación se traduzca en una mejor defensa de los derechos humanos de las y los defensores civiles. Por eso insisten en la necesidad de especificar los contenidos de cada uno de los puntos recomendados, establecer criterios para su cumplimiento, e identificar los resultados esperados; todo ello en el marco de las diferencias que hay para el ejercicio del derecho a defender en las distintas entidades del país.

ministerios públicos o fiscales especializados en los temas de los defensores de poblaciones específicas.” (Entrevista E2, 26 de julio de 2017).

4 Sobre los alcances de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH véase la introducción de este volumen.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

7.1 CONCLUSIONES

A la luz del análisis de los elementos expresados en este trabajo, han emergido algunas observaciones que podrían ser útiles a la CNDH para refinar sus instrumentos de posicionamiento y mejorar el grado de cumplimiento de aquellas instituciones a las que se dirigen ciertos cursos de acción.

En primer lugar, cabe señalar que la Recomendación General 25/2016 es un instrumento coherente con los estándares más elevados en derechos humanos. Contiene un diagnóstico exhaustivo de los agravios contra personas defensoras en México; identifica con claridad los principales problemas que enfrentan las instituciones de procuración e impartición de justicia para investigar los delitos en esta materia; señala ampliamente las responsabilidades de las autoridades en todos los niveles de gobierno y realiza amplias propuestas para la mejor protección de los derechos humanos de las personas defensoras. Sin embargo, nuestra apreciación es que las propuestas y puntos recomendatorios están desvinculados de los contextos políticos y sociales de las entidades federativas, en el sentido de que no toman en cuenta la complejidad técnica de su implementación ni las diferencias regionales en el país en cuanto a la situación de los derechos humanos de las personas defensoras. Esta es una de las principales conclusiones que derivan del presente conjunto de estudios: Los puntos recomendatorios y las propuestas son congruentes con estándares de derechos humanos; sin embargo, su generalidad y abstracción impide su ejecución de acuerdo con los recursos, límites y alcances de los contextos locales. En ese sentido, las propuestas y puntos recomendatorios son aspiraciones normativas sin anclaje en las complejas realidades de este país.

En segundo lugar, considerando que las recomendaciones generales no son vinculantes, resulta notable la diversidad de autoridades que respondieron el instrumento. Eso significa que se reconoce a la CNDH como una institución con autoridad, no sólo en el sentido de ser la instancia especialista en el tema, sino como una institución cuyas indicaciones deben ser atendidas en diversa medida. Asimismo, la mayor fortaleza del diagnóstico que hace la Recomendación General 25/2016 se encuentra en el ámbito de la administración y procuración de justicia. La CNDH identifica con claridad los principales obstáculos que enfrentan las procuradurías y fiscalías para la mejor protección de las personas defensoras y señala con mayor precisión algunas vías de solución en sus puntos recomendatorios. Eso se refleja en los niveles de respuesta y cumplimiento. En general, son las procuradurías y fiscalías estatales las que reaccionan más positivamente al instrumento recomendatorio.

Por otro lado, aunque la Recomendación General 25/2016 señala deficiencias de las comisiones locales de derechos humanos y advierte de la grave situación de las personas defensoras en los muchos estados, no hay un punto recomendatorio dirigido a fortalecer a las comisiones locales. En el mismo sentido, la Recomendación señala con detalle la situación especial de vulnerabilidad

de las mujeres defensoras; no obstante, tampoco dedica ningún punto recomendatorio a atender esta problemática específica. El diagnóstico de los derechos humanos en el ámbito municipal que contiene la Recomendación es muy breve en comparación con los propósitos de los puntos recomendatorios dirigidos a las autoridades municipales. Algo similar ocurre con las autoridades de seguridad pública; en el diagnóstico no se señala de manera explícita la responsabilidad específica de estas autoridades; sin embargo, también son ampliamente recomendadas.

Una última conclusión que derivamos de este estudio es la discrepancia entre los niveles de cumplimiento medidos en función de las respuestas de las autoridades y las violaciones a los derechos humanos que se comenten en las entidades. Destaca que estados, como Guerrero, hayan dado respuestas amplias y exhaustivas a la Recomendación General 25/2016; sin embargo, es una de las entidades en donde más se registran agravios contra defensoras y defensores. Lo mismo puede decirse de entidades como el estado de México y Oaxaca, que obtuvieron calificaciones elevadas en el índice de cumplimiento, pero cuyos contextos son adversos para la defensa de los derechos humanos. Esta discrepancia se explica porque no hay una relación punto por punto entre las estructuras normativas e institucionales y la actuación de los funcionarios en su relación con las personas defensoras. De ahí la importancia de que la CNDH se valga de sus diagnósticos para emitir propuestas y puntos recomendatorios que permitan la efectividad en la protección de los derechos humanos y no sólo su enunciación aspiracional.

De acuerdo con esto proponemos lo siguiente.

7.2 PROPUESTAS

1. Consideramos necesario incluir a las y los defensores civiles en la discusión de los puntos recomendatorios y propuestas porque son la población afectada, por sus conocimientos y experiencia en la materia y para fortalecer la credibilidad en las recomendaciones e informes especiales. Ninguno de los defensores o defensoras entrevistadas para este trabajo fue consultado sobre la pertinencia de los puntos recomendatorios de la Recomendación General 25/2016.
2. Del mismo modo, consideramos que sería necesario que las autoridades vean las recomendaciones generales e informes especiales como instrumentos para su trabajo cotidiano; para ello, es necesario que éstos reflejen que se ha realizado un trabajo cercano de discusión y consulta con las autoridades de los diferentes niveles y órdenes de gobierno. En otras palabras, es necesario que los instrumentos de la CNDH reflejen la cooperación entre el Ombudsman y las autoridades. En última instancia, se trata de que las recomendaciones generales e informes especiales tengan un impacto mayor a un acuse de recibo o a un informe de actividades cuyos resultados no logran verificarse.
3. De acuerdo con lo anterior, se tiene presente que existen puntos que aplican a dos o más autoridades, pero poner mayor detalle en los puntos que dirige a cada autoridad, permitiría que

éstas tengan mayor claridad en los cursos de acción que deben llevar a cabo para solventar los problemas que señala la CNDH. En este mismo sentido, se sugiere detallar más algunos, ya que el grado de generalidad, puede ocasionar que las autoridades interpreten libremente lo que más les convenga, limitando la potencialidad de la recomendación; es decir, entre más específica, mayor posibilidad de que la autoridad resuelva de una manera satisfactoria para la CNDH.

4. Sugerimos que la CNDH elabore una guía metodológica para el seguimiento de las recomendaciones generales e informes especiales. Aunque eso no está contemplado en su Reglamento Interno, sería necesario hacer las modificaciones pertinentes para que el cumplimiento de cada propuesta y punto recomendatorio sea verificable, medible, evaluable. Así, se requieren indicadores de evaluación y el detalle de las acciones específicas que deberán ejecutarse. Si bien se trata de instrumentos generales, los efectos de los informes especiales y recomendaciones generales podrían ser más positivos si se definiera con precisión su contenido, las expectativas de la CNDH, los criterios para su seguimiento y si se adaptaran a las diferencias regionales y contextos locales en el país.

5. Sugerimos que la CNDH revalore la pertinencia del punto recomendatorio relativo a la capacitación. Las autoridades dan por cumplido el punto con cualquier conferencia, curso o actividad en donde se mencionen los derechos humanos. Siguiendo los comentarios de las personas defensoras entrevistadas, es necesario que la capacitación tenga criterios específicos de medición para evaluar sus efectos, se realice en condiciones adecuadas para las y los servidores públicos y que su contenido sea diseñado de tal manera que logre tener incidencia en las complejas realidades institucionales.

6. Algunas entidades refieren como prueba de acciones referentes a la protección de personas defensoras en su territorio, los marcos jurídicos y procedimentales a nivel federal. Se considera que al igual que en el punto anterior, se ponga más esfuerzos dentro de los puntos recomendatorios para generar conciencia en los funcionarios a nivel estatal que se requieren de lineamientos específicos a nivel local e incluso a nivel institucional para que se puedan implementar acciones orientadas a la protección de grupos vulnerables, esto debido a que cada lugar tiene características específicas y formas de operar particulares, por lo que lineamientos basados únicamente en códigos a nivel federal, que en ocasiones son muy normativos y generales, obstaculiza una atención más focalizada.

7. Se encontró que, en ocasiones, la misma entidad no es capaz de revelar las acciones implementadas por las diferentes instituciones en su territorio. Aunque el análisis presentado no lo considera como un fin, es posible que, entre las respuestas de las secretarías de gobierno y las procuradurías o fiscalías de las entidades, existan acciones relevantes para la otra en materia de protección de personas defensoras que no se mencionan. Se sugiere que se les haga notar más este defecto a las autoridades aludidas, y se ponga más detalle en los canales de coordinación y comunicación sugeridos, ya que en ocasiones dentro de los instrumentos este rubro se trata de manera muy general.

8. Se recomienda enfatizar la atención psicológica y de rehabilitación de las víctimas defensoras de derechos humanos, ya que fue uno de los puntos menos atendidos. También se sugiere separarla de la atención jurídica, ya que este punto lo tratan más las autoridades, aunque no se aluden acciones en torno a lo psicológico o de rehabilitación de la misma manera que la atención jurídica.

9. En este trabajo vimos que las autoridades estatales tienden a dar por cumplidos los puntos recomendatorios señalando que sus leyes o programas locales contemplan las medidas indicadas por la CNDH. Sin embargo, una lectura cuidadosa de los documentos aludidos por las autoridades permite observar que éstas no están considerando la situación de riesgo específica que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos. La CNDH podría prever este tipo de respuestas y ser más detallada en los cambios específicos que son necesarios para la mejor protección de los derechos humanos. Es decir, las autoridades consideran que con el hecho de mencionar el término “derechos humanos” en cualquier de sus acciones, se dan por cumplidos los puntos recomendatorios. De manera tentativa, podemos observar que los instrumentos de la CNDH no logran sensibilizar a la mayoría de las autoridades sobre las particularidades de las y los defensores de derechos humanos.

10. En el mismo sentido, se sugiere evitar recomendar a estados que apliquen medidas con las que ya cuentan. En este trabajo vimos que varios estados ya tenían leyes especiales o unidades especializadas, en todos ellos el impacto de los puntos recomendatorios correspondientes fue nulo. La CNDH podría prever esta situación mediante una búsqueda previa de información sobre la situación que guarda en las entidades federativas el cambio específico que la misma CNDH busca promover. Asimismo, sería recomendable que antes de volverles a requerir información sobre el cumplimiento de las recomendaciones,¹ se sistematizara la información ya recabada; así se evitaría que las autoridades le respondieran a la CNDH que ya habían contestado el punto.

11. Se sugiere evitar puntos recomendatorios que comiencen con frases como “instruir a quien corresponda” para evitar que con el sólo hecho de emitir un oficio se dé por cumplido el punto; en su lugar se pueden usar frases como “crear y aplicar las siguientes medidas [...]”. Cuando un punto recomendatorio comienza con esa frase, el centro de la atención se desvía del interés central del punto recomendatorio (p.ej., implementar protocolos) hacia el acto de emitir un oficio con las instrucciones indicadas. Se sugiere que la redacción de los puntos recomendatorios comience con el verbo que indique el acto de autoridad que ejecutará la propuesta de la CNDH; por ejemplo, implementar, promulgar, capacitar, atender, aplicar, etcétera.

12. La propuesta de crear políticas públicas para la prevención de la violencia contra personas defensoras, es congruente con los criterios más elevados de derechos humanos, contenidos en el artículo primero de la Constitución Política de nuestro país; sin embargo, es una indicación que no sólo va más allá del propósito de las recomendaciones según el reglamento de la CNDH,

¹ Recuérdese que para la Recomendación 25/2016 se enviaron dos solicitudes de información, la segunda se hizo sin evaluar lo que los estados habían informado en la primera.

sino que resulta inaccesible para los gobiernos locales en México, de tal suerte que la propia Recomendación se queda sin efectos en este punto. En cambio, la instrucción de implementar protocolos para la investigación de delitos contra personas defensoras es una medida no sólo congruente con los estándares de derechos humanos, sino operable para la mayoría de las fiscalías. No obstante, hay que considerar que los protocolos deben ser flexibles para adaptarse a los contextos locales.

13. Un resultado del estudio fue el señalamiento de la ineficacia de las comisiones locales de derechos humanos; de hecho, muchos de los puntos recomendatorios deberían ser impulsados por los Ombudsmen locales. En ese sentido, sugerimos que la CNDH asume un papel más protagónico en impulsar que los organismos públicos de derechos humanos hagan una mejor defensa de los derechos humanos.

7.2.1 Propuestas en materia de políticas públicas

De acuerdo con la información presentada en el Capítulo 4, todos los puntos recomendatorios contenidos en ambos instrumentos de posicionamiento tienen deficiencias. Aquí se mencionan algunas sugerencias que podrían servir como base para políticas públicas orientadas a los tres campos de política relacionados a lo señalado por la CNDH. Cabe señalar que éstas son solo sugerencias y que la elaboración e implementación de políticas públicas, requiere de actores políticos y funcionarios de gobierno que movilicen recursos materiales y simbólicos para que éstas se traduzcan en resultados concretos.

a) Políticas de promoción de los derechos humanos

- Algunas entidades se encuentran trabajando en la promoción de quiénes son y a qué se dedican las personas defensoras de derechos humanos por medio de la difusión de circulares y otros archivos entre su personal, así como implementando cursos de capacitación. Sin embargo, más allá de estas modalidades de difusión, podrían explotarse más las redes sociales y las tecnologías de la información para que los funcionarios cuyo trabajo los relaciona directa o indirectamente con las personas defensoras, conozcan más sobre ellos. Esta modalidad de difusión podría servir también para que las entidades, por medio de sus instituciones, informen a la ciudadanía sobre las personas defensoras y las funciones sociales que éstas cumplen. El uso de tecnologías de la información resulta ser un mecanismo barato y efectivo de difusión de información, lo que permitiría mayor expansión de la imagen de política pública que desea transmitir la CNDH.
- Aunado a esto pueden elaborarse propaganda escrita en forma de un cartel, la cual contenga de manera sintética el trabajo desempeñado por las personas defensoras. Estas imágenes pueden ser pegadas en áreas comunes donde los funcionarios se vinculan con las personas defensoras, para que puedan sensibilizarse en su día a día sobre las funciones que desempeñan las personas defensoras.
- Es importante señalar que, en noviembre de 2017, la CNDH presentó la Campaña en favor de personas defensoras de derechos humanos “Para que un día no tengamos que ser defensor@s

de derechos humanos”, que tiene como lema “Las personas defensoras de los derechos humanos realizamos esta labor para que, algún día, ya no sea necesario hacerla”, a la que deberá darse la difusión necesaria para permear en la sociedad la importancia de la labor de las personas defensoras de derechos humanos.

b) Políticas de seguridad

- Para mayor efectividad en la implementación del mecanismo de seguridad, se requiere mayor coordinación entre las entidades. Una forma de lograrlo es a través de la exigencia de reportes semestrales o anuales a cada entidad por medio del Mecanismo, donde presente cada entidad su base de datos actualizada respecto a las personas defensoras dentro de su territorio. Esto puede lograrse mediante alguna adición procedimental a los estatutos del Mecanismo, obligando a un tomar un rol más activo a todas las entidades, además de contribuir a la creación e intercambio de información sobre personas defensoras a nivel nacional.
- Si se aplican las acciones contenidas dentro de los Protocolos del Mecanismo de Protección a nivel entidad, se puede obtener una respuesta más rápida a los solicitantes de protección, lo que se traducirá en una menor posibilidad de alguna agresión hacia la persona, reduciendo los casos de violaciones a los derechos de las personas defensoras. Para lograr esto, se requiere una mayor coordinación y comunicación entre las diferentes instituciones encargadas de alguna acción dentro del mecanismo, así como una mayor cantidad de personal en aquellas áreas donde se reporte insuficiente.

c) Políticas de Procuración e impartición de justicia

- Se requiere se reduzca el índice de impunidad en los casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos para lo cual es necesario que las sanciones establecidas en los códigos jurídicos se apliquen al pie de la letra, ya que en ocasiones éstas no se aplican, lo que ocasiona que existan incentivos por parte tanto de autoridades, como de actores privados, de vulnerar los derechos de las personas defensoras.
- Los procedimientos para activar los mecanismos de procuración e impartición de justicia son prolongados en ocasiones, lo que desincentiva la denuncia por parte de las personas defensoras, y ocasiona además que existan periodos de tiempo muy largos de respuesta institucional a la denuncia, se requiere por lo tanto, una revisión de los procesos, para que se reduzcan los tiempos de respuesta institucional.

ANEXOS

FICHA RESUMEN DE LOS INSTRUMENTOS

Informe Especial 2011

Fecha:

- Julio de 2011

Tema:

- Situación de las y los defensores de los derechos humanos en México.

Autoridades mencionadas:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- Procuraduría General de la República
- Gobernadores de las entidades federativas

Propuestas:²

- A la Secretaría de Gobernación:

PRIMERA. Impulsar la utilización plena de los estándares internacionales que sirvan de guía para establecer líneas de acción, a efecto de proteger efectivamente los derechos de las y los defensores de derechos humanos.

SEGUNDA. Coordinar el diseño e implementación interinstitucional e intersectorial de un Mecanismo Nacional de Protección para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, que permita la participación activa de los integrantes de ese grupo, se consideren los riesgos y necesidades de seguridad específicos, se contemplen disposiciones claras para denunciar abusos y se establezcan acciones concretas de prevención, investigación y sanción de delitos cometidos en su contra.

TERCERA. Realizar una campaña pública, entre servidores públicos de los tres niveles de gobierno, especialmente de aquellos involucrados en funciones de seguridad pública y procuración de justicia, en materia de reconocimiento del trabajo de defensores de derechos

² A diferencia de las recomendaciones generales, los informes especiales contienen “propuestas” y no “puntos recomendatorios”.

humanos y respecto de la obligación de respetar sus derechos durante el ejercicio de sus actividades, a efecto de sensibilizar y dar a conocer la labor que realizan en la promoción y protección de los derechos humanos, así como de los principales obstáculos y riesgos que enfrentan, y con ello se permita que ejerzan sus actividades sin resultar víctimas de abusos por parte de las autoridades.

CUARTA. Colaborar con las instancias internacionales y regionales y participar activamente en foros respecto de la situación de las y los defensores de derechos humanos, para conocer y compartir experiencias en materia de derechos humanos.

QUINTA. Girar instrucciones para que se atiendan debidamente las solicitudes de medidas cautelares dictadas por los organismos de protección de derechos humanos y se adopten de manera inmediata acciones efectivas para su debido cumplimiento.

SEXTA. Promover la regulación, a nivel federal, estatal y municipal relacionada con el uso de la fuerza pública en la contención del derecho a la protesta social, a la luz de los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos.

- A la Secretaría de Seguridad Pública Federal:

PRIMERA. Desarrollar, mediante políticas públicas de prevención del delito, elaboradas en coordinación con las autoridades que realizan funciones en materia de seguridad pública, un entorno con el que se garantice la defensa de los derechos humanos sin temor a represalias, intimidación o difamación, así como tomar medidas para hacer frente a las causas subyacentes a los ataques.

SEGUNDA. Girar instrucciones para que los servidores públicos de esa dependencia permitan que los defensores desarrollen sus actividades sin resultar víctimas de injerencias arbitrarias en su persona, domicilio o propiedades.

TERCERA. Garantizar que, durante el ejercicio de funciones, los servidores públicos de esa dependencia respeten los derechos de las y los defensores y se abstengan de incurrir en un uso arbitrario de la fuerza pública.

CUARTA. Girar instrucciones para que los servidores públicos de esa dependencia permitan que las y los defensores, que participan en manifestaciones públicas, ejerzan su derecho libremente y sin más restricciones que las que establece previamente la ley, sus derechos de expresión, asociación y protesta.

QUINTA. Girar instrucciones para que los defensores que resultan detenidos con motivo del ejercicio de su actividad, sean puestos sin demora a disposición de las autoridades ministeriales correspondientes, y no sean sometidos a retenciones arbitrarias.

SEXTA. Girar instrucciones para que se atiendan debidamente las solicitudes de medidas cautelares dictadas por los organismos de protección de derechos humanos y se adopten de manera inmediata acciones efectivas para su debido cumplimiento.

- A la Procuraduría General de la República:

PRIMERA. Adoptar las medidas necesarias para garantizar su participación en la elaboración, desarrollo y ejecución del Mecanismo Nacional de Protección para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, y que éste sea considerado en las acciones concretas en favor de la promoción y defensa de los derechos de las y los defensores.

SEGUNDA. Emitir disposiciones dirigidas a los servidores públicos de esa dependencia para que, en el ejercicio de sus funciones, respeten las garantías judiciales de defensores de derechos humanos y se les permita el acceso a los mecanismos de protección de justicia, sin ser sometidos a cargas procesales o discriminaciones que obstaculicen su labor.

TERCERA. Girar instrucciones para que se atiendan debidamente las solicitudes de medidas cautelares dictadas por los organismos de protección de derechos humanos y se adopten de manera inmediata acciones efectivas para su debido cumplimiento.

CUARTA. Elaborar un Protocolo de Investigación en que se establezcan lineamientos precisos para garantizar que durante las investigaciones iniciadas por delitos cometidos contra defensores se respeten los principios de inmediatez, exhaustividad, efectividad, objetividad, imparcialidad, confidencialidad y transparencia, y se sancione a los responsables.

QUINTA. Participar, de manera conjunta con las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, en la elaboración de una base de datos interinstitucional, en la que se registre información respecto de las denuncias formuladas por agresiones cometidas en perjuicio de defensores y considerar en la misma la relación entre la labor que desempeñan y la agresión de la que resultaron víctimas.

SEXTA. Impulsar acciones concretas de atención jurídica, psicológica y de rehabilitación en favor de las víctimas defensores de derechos humanos.

SÉPTIMA. Proporcionar a las instancias de promoción y protección de derechos humanos la información que le sea solicitada respecto del progreso de las investigaciones en las que se encuentren relacionados defensores.

- A los gobernadores de las entidades federativas:

PRIMERA. Adoptar las medidas necesarias para garantizar su participación en la elaboración, desarrollo y ejecución del Mecanismo Nacional de Protección para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, y que éste sea considerado en las políticas públicas de los planes estatales de desarrollo y en las acciones concretas en favor de la promoción y defensa de los derechos de las y los defensores.

SEGUNDA. Girar instrucciones para que las autoridades estatales a quienes se les soliciten medidas cautelares en favor de defensores y sus familiares, atiendan debidamente los requerimientos de los organismos protectores de derechos humanos y, consecuentemente, implementen acciones inmediatas y efectivas para su debido cumplimiento.

TERCERA. Emitir una circular dirigida a los servidores públicos de las Procuradurías Generales de Justicia, en sus respectivas entidades federativas, para que, en el ejercicio de sus funciones, respeten las garantías judiciales de las y los defensores y se les permita el acceso a los mecanismos de protección de justicia, sin ser sometidos a cargas procesales o discriminaciones que obstaculicen su labor.

CUARTA. Girar instrucciones a las Procuradurías Generales de Justicia en sus respectivos estados, a efecto de que se elabore un Protocolo de Investigación en que se establezcan lineamientos precisos para garantizar que durante las investigaciones iniciadas por delitos cometidos contra defensores se respeten los principios de inmediatez, exhaustividad, efectividad, objetividad, imparcialidad, confidencialidad y transparencia, y se sancione a los responsables.

QUINTA. Girar instrucciones para que las Procuradurías Generales de Justicia de sus respectivas entidades federativas participen de manera conjunta con la Procuraduría General de la República y las instancias encargadas de la protección de justicia de todos los estados, en la elaboración de una base de datos interinstitucional en la cual se registre información respecto de las denuncias formuladas por agresiones cometidas contra defensores y considerar en la misma la relación entre la labor que desempeñan y la agresión de la que resultaron víctimas.

SEXTA. Girar instrucciones para que las autoridades estatales y municipales, en sus respectivas competencias, impulsen acciones concretas de atención jurídica, psicológica y de rehabilitación en favor de las víctimas defensores de derechos humanos.

SÉPTIMA. Girar instrucciones para que las dependencias de gobierno de sus respectivas entidades federativas, particularmente las Procuradurías Generales de Justicia, proporcionen a las instancias de promoción y protección de derechos humanos la información que les sea solicitada respecto del progreso de las investigaciones en las que se encuentren relacionados defensores de derechos humanos.

Recomendación General 25/2016

Fecha:

- 8 de febrero de 2016

Tema:

- Agravios a personas defensoras de derechos humanos

Autoridades recomendadas:

- Procuraduría General de la República
- Secretario de la Defensa Nacional
- Secretario de Marina
- Gobernadores
- Jefe de Gobierno de la Ciudad de México
- Comisionado Nacional de Seguridad
- Presidente de la Junta de Gobierno del MPDHP
- Secretarios de Seguridad Pública
- Procuradores y Fiscales Generales de Justicia de las Entidades Federativas
- Presidentes Municipales
- Jefes Delegacionales
- Titulares de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos

Derechos humanos violados:¹

- Derecho a la vida
- Derecho a la integridad y seguridad personales
- Derecho a la libertad personal
- Derecho al debido proceso y garantías judiciales
- Derecho a la libertad de expresión
- Derecho de reunión y libertad de asociación
- Derecho a la honra
- Derecho a la privacidad
- Derecho a la información
- Derecho al libre tránsito
- Derecho a la propiedad y posesión
- Derecho a la verdad
- Derecho a la legalidad
- Derecho a la seguridad jurídica

¹ Esta lista la hemos derivado del contenido de la Recomendación General 25/2016.

- Derecho a la no discriminación
- Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia

Puntos recomendatorios:

- Recomendaciones generales:

PRIMERA. Realizar una campaña pública en materia de reconocimiento y no estigmatización del trabajo de las personas defensoras de derechos humanos, y para respetar sus derechos durante el ejercicio de sus actividades, a efecto de sensibilizar a la población en general y especialmente a los servidores públicos que pudieran, por alguna razón, estar en contacto con ellas.

SEGUNDA. Se giren instrucciones para que se atiendan de la manera más pronta y eficaz las solicitudes de las medidas cautelares dictadas por los organismos de protección de los derechos humanos de las personas defensoras y se adopten de manera inmediata acciones para su cabal cumplimiento.

TERCERA. Emitir una circular dirigida a los servidores públicos para que, en el ejercicio de sus funciones, respeten los derechos fundamentales de las personas defensoras, debiendo abstenerse de realizar declaraciones que los estigmaticen y/o que pongan en duda la legitimidad del trabajo que realizan, ya sea de forma individual o junto a sus organizaciones (CNDH, Recomendación General 25/2016).

- A Gobernadores y Jefes de Gobierno de la Ciudad de México:

PRIMERA. Se impulse la promulgación de leyes que, en su caso, prevean la creación de organismos locales tendentes a la protección de personas defensoras de derechos humanos a través de la implementación de medidas eficaces y suficientes para asegurar el ejercicio de su actividad.

SEGUNDA. Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se impartan cursos de capacitación a los servidores públicos relacionado con quiénes son y qué hacen las personas defensoras de derechos humanos, que por su función, tengan contacto con ellas.

TERCERA. Generar y priorizar las políticas públicas de prevención de la violencia hacia las personas defensoras de derechos humanos, adoptando las medidas suficientes y necesarias para proteger sus derechos fundamentales.

CUARTA. Establecer un enlace de alto nivel, con capacidad de gestión y decisión que garantice la pertinencia y eficacia de las medidas de protección locales acordadas en favor de personas defensoras de derechos humanos por parte del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. (CNDH, Recomendación General 25/2016).

- Al Comisionado Nacional de Seguridad y Secretarios de Seguridad Pública de las entidades federativas:

PRIMERA. Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se capacite a los elementos de seguridad pública, de los tres niveles de gobierno, sobre los derechos de las personas defensoras de derechos humanos.

SEGUNDA. Se giren instrucciones para que los servidores públicos de esas dependencias permitan que desarrollen sus actividades sin resultar víctimas de injerencias arbitrarias en su persona, familia, domicilio o propiedades, absteniéndose de incurrir en un uso arbitrario de la fuerza pública. (CNDH, Recomendación General 25/2016).

- A la Procuradora General de la República, Procuradores y Fiscales Generales de Justicia de las entidades federativas:

PRIMERA. Se giren instrucciones, a quien corresponda, a efecto de que se desarrollen y apliquen de manera obligatoria protocolos especiales que establezcan lineamientos precisos en los que se considere la vulnerabilidad, situación de riesgo y contexto vinculado a la labor de las personas defensoras de derechos humanos víctimas de delitos por el personal que interviene en la integración de averiguaciones previas, con el propósito de identificar las causas reales y agentes agresores de este grupo en situación de riesgo, y así erradicar la repetición de violaciones a sus derechos humanos.

SEGUNDA. Se giren instrucciones, a quien corresponda, a fin de que, a la brevedad se practiquen las diligencias necesarias tendentes a lograr la integración y, en su oportunidad, determinación conforme a derecho, de las averiguaciones previas señaladas en la presente Recomendación General, garantizando de esta manera a las víctimas y a sus familiares, así como a la sociedad en general, el derecho a conocer la verdad respecto de los sucesos que dieron lugar a las violaciones de los derechos humanos cometidas en perjuicio de las personas defensoras en cita.

TERCERA. Se instituyan fiscalías o unidades especializadas en la persecución de delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos, para atender especialmente el contexto de violencia y riesgo que pudieran enfrentar por la labor que desarrollan, sobre todo en aquellas entidades en las que se advierte una alta incidencia delictiva en contra de estas personas. (CNDH, Recomendación General 25/2016).

- Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

PRIMERA. Garantizar los recursos humanos y financieros necesarios para que la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos

Humanos y Periodistas de cabal cumplimiento a sus atribuciones, en el marco de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

SEGUNDA. Hacer una diferenciación geográfica, con base en un mapa de riesgos, respecto de la implementación de protocolos a través de los cuales se otorgan medidas de protección en favor de defensores, a efecto de tomar en consideración los riesgos potenciales en los que podrían encontrarse y adecuar las medidas otorgadas a la(s) entidad(es) federativa(s) en la(s) que realiza su labor.

TERCERA. Se genere y haga del dominio público, a través de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis de la Coordinación Ejecutiva, un reporte semestral respecto del monitoreo nacional de las agresiones que sufren las personas defensoras de derechos humanos en México, identificando a través de un semáforo de riesgo aquellas entidades con mayor incidencia, así como el tipo de agresiones más recurrentes en esos estados.

CUARTA. Garantizar oportunas, suficientes y adecuadas medidas de protección en favor de las personas beneficiarias, evitando la dilación en su instauración, para impedir poner en riesgo su seguridad e integridad personal. (CNDH, Recomendación General 25/2016).

- Presidentes municipales y jefes delegacionales:

PRIMERA. Impartir cursos de capacitación a los servidores públicos de los municipios y delegaciones que, por sus atribuciones tengan contacto con las labores de las personas defensoras de derechos humanos.

SEGUNDA. Generar y priorizar las políticas públicas de prevención de la violencia hacia las personas defensoras de derechos humanos, adoptando las medidas suficientes y necesarias para proteger sus derechos fundamentales.

TERCERA. Establecer un enlace con capacidad de gestión y decisión que garantice la pertinencia, oportunidad y eficacia de las medidas de protección municipales y delegacionales en favor de personas defensoras de derechos humanos por parte del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

CUARTA. Se giren instrucciones para que los servidores públicos de esas demarcaciones permitan que las personas defensoras de derechos humanos. (CNDH, Recomendación General 25/2016).

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPI	Corte Penal Internacional
DESCA	Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
DGPYA	Dirección General de Planeación y Análisis de la CNDH
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
FIDTS	Fiscalía de Investigaciones en Delitos de Trascendencia Social
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GIEI	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes
IMDHD	Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
Informe Especial 2011	Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos humanos en México
LGBTITI	Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis e intersex
MAPDER	Movimiento Mexicano de Afectadas y Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos
MPDHP	Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
Propuesta Cívica	Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica
Recomendación General 25/2016	Recomendación General 25/2016 sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos
RED TDT	Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos y Todas
SEGOB	Unidad para la promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación
SERAPAZ	Servicios y Asesoría para la paz A.C
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura



RESUMEN EJECUTIVO

Los hallazgos más importantes de la investigación se exponen a continuación, partiendo de una breve referencia a la situación de la biodiversidad en México y siguiendo el orden de las conclusiones, para señalar los elementos más destacados que las soportan en el documento principal.

Para comprender el alcance de la Recomendación General 26/2016 de la CNDH, es preciso tener una idea de lo que significa la riqueza natural presente en las áreas naturales protegidas (en adelante ANP). Más allá de los valores estéticos o escénicos en las ANP, aunque sin menospreciarlos, lo que ellas alojan es una muestra de lo más valioso de nuestra biodiversidad, concepto que constituye la forma contemporánea de definir la riqueza del mundo natural. En las últimas décadas, el concepto de biodiversidad se repite constantemente tanto en la academia, en instituciones gubernamentales y en medios de comunicación, como si fuera un término comprendido por todas las personas y su significado fuera claro en todos los contextos. En principio, podemos hablar de la diversidad biológica como el conjunto de animales, plantas, hongos y microorganismos. Sin embargo, al reducir la escala nos encontramos que también la vemos en los genes y si la agrandamos tenemos a los ecosistemas, paisajes y regiones. Todos esos elementos conforman la biodiversidad y tienen en común tres conceptos: estructura, composición y función.

Las reservas de la diversidad biológica del mundo se encuentran en los ecosistemas, pero, además, los bienes y servicios ambientales que nos han formado culturalmente son proporcionados por éstos y nos ofrecen bienestar y capacidad de sobrevivir. Algunos de esos servicios son evidentes, como los alimentos y las fuentes de energía, pero además existen otros, como la infiltración del agua de lluvia, la fertilidad del suelo, la captura de contaminantes como el bióxido de carbono y otros atributos que mitigan los efectos del cambio climático, que son complejos de entender y calcular, pero que también son ofrecidos gratuitamente.

Poco más de una docena de países, conocidos como países megadiversos, concentran dos tercios de la biodiversidad del mundo. México es la cuarta nación en cuanto a riqueza de especies y ella se encuentra representada en las ANP. Al alterar las condiciones fundamentales de los ecosistemas, se han generado severos costos ambientales que se ven reflejados en estos servicios complejos de estimar, por lo que es urgente encontrar equilibrios para obtener la mejor calidad y cantidad de beneficios, disminuyendo lo más posible su deterioro, tanto para las generaciones actuales como para las futuras.

Los impactos a medio ambiente generados por las actividades humanas se han acrecentado en los últimos dos siglos, pero sobre todo en las últimas cuatro o cinco décadas. Por mencionar algunos de los datos que se incluyen en el presente reporte, hacia 1976 *la cobertura vegetal*

original en estado primario de los ecosistemas naturales del país se había reducido a 56%, y para 1993 y 2011 representaba alrededor de 54 y 50 por ciento de su superficie original, respectivamente. Además, la cobertura de los bosques y selvas del país representaba en 1993, 2002 y 2011, alrededor de 38, 34 y 32 por ciento de su extensión original, con las mayores pérdidas ubicadas en las zonas tropicales (ver capítulo 1).

Dentro de los datos duros que más fácil demuestran las afectaciones en la biodiversidad que generan todas estas perturbaciones, están los relativos a las extinciones: *en el caso de México se ha documentado que se perdieron en el país 127 especies, de las que 74 eran endémicas.*

En nuestros días resulta muy relevante analizar con cuidado el incremento en la producción de alimentos, el uso ineficiente de agroquímicos y la apertura de tierras en áreas no aptas para la agricultura, que trajeron como consecuencias erosión, deforestación y contaminación de suelos y aguas.

La biodiversidad puede estudiarse desde muchas disciplinas y perspectivas. Este estudio se concentra en las ANP de México y su relación con los derechos humanos, a partir de la Recomendación General 26/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La primera conclusión a la que se llega es que dicha relación tiene muchas dimensiones, por lo que su comprensión requiere de un ejercicio interdisciplinario. En sus diversos capítulos, el estudio muestra que, para hacerse cargo de esa complejidad se requiere no solo un esfuerzo de reflexión jurídica que implica tener claro cuáles son los derechos humanos que están en juego, además de ponderar si algunos de los que suelen esgrimirse en la práctica (como el derecho de propiedad) pueden considerarse derechos fundamentales. Además, se requiere un esfuerzo por incorporar las aportaciones de las ciencias sociales para la comprensión de esa complejidad, al menos en dos sentidos: primero, para comprender lo que está en juego para las personas involucradas, a la luz de categorías de análisis tales como territorialización, productividad social del conflicto y campo ambiental; y, segundo, comprender el modo en que las políticas públicas pueden incidir en la interacción social en las ANP, de manera tal que se hagan compatibles (o no) el ejercicio de derechos. El conocimiento que aportan las ciencias sociales demuestra que solo en situaciones excepcionales tienen que sacrificarse unos derechos para hacer efectivos otros y, por lo tanto, exigir un ejercicio de ponderación.

En el análisis de la Recomendación General 26/2016, se hizo evidente, primero, que su contribución más importante radica en el esclarecimiento de la relación que existe entre las ANP y los derechos humanos, así como en el planteamiento de los problemas que afectan su conservación bajo un enfoque de responsabilidad constitucional e internacional del Estado mexicano, en el contexto de los instrumentos internacionales relacionados con la diversidad biológica.

La Recomendación General 26/2016 pone en evidencia de manera tangible la importancia que tiene la conservación de la biodiversidad, y en particular, la gestión efectiva de las áreas naturales protegidas, para el goce y disfrute de los derechos humanos, aportando elementos críticos de

análisis y reflexión, a partir de los cuales puede iniciarse una discusión muy necesaria en México sobre los obstáculos que deben superarse y las oportunidades que pueden aprovecharse para construir una política de estado capaz de resolver efectivamente los serios retos que amenazan la viabilidad de los ecosistemas y servicios ambientales, reduciendo seriamente las posibilidades de desarrollo, sobre todo de los grupos más marginados y vulnerables de la sociedad. Más aún, al presentar de manera contundente el vínculo que existe entre la protección de derechos fundamentales como el de vivir en un medio ambiente sano y la conservación de la diversidad biológica y las ANP, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace notar que la omisión de las autoridades del Estado mexicano de desplegar hasta el máximo de sus recursos y llevar a cabo las acciones necesarias para detener los factores que ocasionan la pérdida de la biodiversidad e impiden la conservación efectiva de las áreas naturales protegidas, puede constituir un factor de responsabilidad constitucional y por el incumplimiento de obligaciones contraídas en múltiples instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Si bien el panorama de casos estudiados a través de esta investigación, da cuenta de la conflictividad que ha estado y sigue estando asociada al establecimiento de ANP, ello también permite visualizar líneas de trabajo prioritario que pueden asumir las instituciones públicas a distintos niveles de gobierno y en distintos contextos territoriales: cuencas, áreas periurbanas, etc. Casos como los que se presentan en el capítulo 5 apuntan de manera reiterada, a retomar y atender la dimensión agraria como una prioridad que facilitaría la relación entre actores locales y autoridades ambientales, así como la posibilidad de ejercer el derecho a un ambiente sano, siempre y cuando se alcancen niveles adecuados de vida.

La segunda conclusión del estudio señala que la limitación más importante de la RG26 radica en haberse concentrado en los programas de manejo (PdM) de las ANP, dejando de lado aspectos muy importantes que afectan de manera sustantiva la relación entre ANP y los derechos humanos. Aunque sin lugar a duda los puntos centrales que identifica la CNDH como obstáculos que deben removerse de forma inmediata para lograr una protección más efectiva de las ANP, constituyen la línea de base sobre la cual puede evaluarse el cumplimiento de las diversas obligaciones constitucionales y de derecho internacional que resultan del marco jurídico aplicable a la conservación de la biodiversidad y la tutela de los derechos humanos que dependen de la misma, al limitarse a la Semarnat y la Conanp como autoridades destinatarias, la Recomendación General 26/2016 deja pasar una oportunidad para impulsar el desarrollo de políticas de estado con un enfoque de derechos humanos, aplicables transversalmente a todos los sectores del desarrollo que tienen un impacto determinante en el estado de conservación de la diversidad biológica y las ANP en México.

Sin que esta conclusión signifique minimizar la importancia de los PdM, es preciso reconocer que existen condiciones institucionales para el logro de los objetivos que persiguen las ANP, que están al alcance del Estado mexicano y que son tan importantes como la existencia o no de PdM. La propuesta derivada de este estudio consiste en ampliar la perspectiva hacia ese conjunto de condiciones, las cuales han quedado descritas en el cuerpo del estudio y se especifican en el resto de las conclusiones.

Una segunda limitación de la Recomendación General 26/2016 que se señala como conclusión, aunque menos importante que la anterior, radica en que, al analizar las poblaciones que entran en contacto con las ANP, pone énfasis explícito en las comunidades indígenas, invisibilizando otros grupos sociales que se ven afectados con políticas de conservación que no toman en cuenta sus derechos humanos. Si bien es cierto que se incluye el concepto de “comunidades asimiladas”, ello no ha pasado de ser una acotación de carácter técnico, ya que no ha permeado en la opinión pública. Cualquier aproximación empírica a las dinámicas sociales presentes en las ANP muestra que, además de comunidades o pueblos indígenas, residen en ellas grupos, y en particular individuos, que expresan y reivindican otro tipo de identidades culturales, al mismo tiempo que desarrollan prácticas productivas de subsistencia que se ven cuestionadas con las reglas de la ANP. Los miembros de todos los grupos sociales tienen derecho a un nivel de vida adecuado, sin necesidad de tener que ser “asimilados” a una categoría que por definición parecería dominante, sin que eso implique negar la especificidad de los derechos indígenas cuando sea el caso.

La cuarta conclusión hace ver que la Recomendación General 26/2016 otorga gran importancia a los *obstáculos administrativos* que enfrentan las ANP, con lo que no queda suficientemente claro que entre esos obstáculos está la disminución de los recursos presupuestales destinados a las ANP. Como se señala más adelante, el concepto de *obstáculos administrativos* es pertinente, aunque puede ser ampliado para comprender mejor la gran diversidad de problemas que ellas enfrentan. Aún dentro del mismo sector ambiental, el papel prioritario que debería reconocerse a la conservación de las ANP no parece ser compartido por las instituciones federales en muchos casos y parecería que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas debe sortear innumerables obstáculos generados dentro la propia Semarnat para cumplir su mandato legal para la conservación de estos espacios.

Otro factor que opera de manera crítica en contra del desempeño efectivo de la Conanp son las limitaciones presupuestales y de recursos humanos bajo las cuales existe desde su creación. Como se ha referido en el presente estudio, algunas proyecciones sobre la brecha financiera a superarse para lograr la conservación y el manejo efectivo de las ANP existentes y que serán creadas para cumplir con compromisos internacionales del Estado mexicano, como las Metas de Aichi en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica sugieren que se requeriría un incremento presupuestal considerable, cuya asignación rebasa el ámbito de actuación de la Conanp, e incluso de la propia Semarnat. Este obstáculo constituye acaso el más relevante de los problemas que están al alcance de la administración pública.

Sobre el cumplimiento de la Recomendación General 26/2016, se llegó a conclusiones relevantes. Por un lado, la quinta de ellas indica que el cumplimiento por parte de las autoridades a quienes va dirigida ha sido, en términos generales, muy limitado. Es verdad que se observan algunas tendencias que apuntan hacia el cumplimiento de la Recomendación General 26/2016: el número de ANP sin PdM se redujo de 74 a 55 en dos años y las ANP que tenían programa de manejo elaborado que no había sido publicado pasaron de 20 a 13. También se desarrollaron algunas directrices al interior de la Conanp para avanzar en el involucramiento de las comunidades indígenas en los procesos de decisiones sobre las ANP. Sin embargo, también se

concluye que las autoridades competentes (incluyendo al Titular del Ejecutivo Federal), no han desplegado hasta el máximo los recursos disponibles para cumplir con sus obligaciones relacionadas con la publicación de los programas de manejo de las ANP bajo su responsabilidad y, por lo tanto, para llevar a cabo su manejo eficaz en un marco de certeza jurídica y bajo un enfoque de derechos humanos. Tampoco se encontraron esfuerzos acreditables para remover los obstáculos administrativos que están al alcance de la Semarnat y de la Conanp. En particular, el procesamiento jurídico de los PdM suele estar sujeto a condiciones que dificultan su puesta en vigor de manera injustificada.

Adicionalmente a los obstáculos presupuestales y los administrativos, es preciso señalar los de carácter procedimental. Entre estos sobresalen aquellos que se enfrentan a la hora de formular o actualizar los PdM, algo frente a lo cual tienen amplia claridad las direcciones de las ANP y, puede suponerse, en un grado similar las direcciones regionales. De acuerdo con información obtenida y analizada en el capítulo 5, dichos procedimientos llegan a abarcar incluso más tiempo que el requerido para la elaboración de los contenidos, la implementación de estrategias de participación y consulta micro regionales y de validación ante los Consejos Asesores. Si bien las direcciones de las ANP reconocen la relevancia que tienen los estudios jurídicos y técnicos, al mismo tiempo han reflexionado sobre estrategias de descentralización administrativa que les permitan cumplir con los procedimientos de formulación y actualización de los PdM, al mismo tiempo que alcanzan mejor capacidad de respuesta frente a nuevos riesgos socio-ambientales en el devenir de los territorios en conservación.

Se encontró también que los hallazgos realizados por la CNDH a partir de la revisión del estatus de los PdM revelan problemas más serios en las ANP que deben ser atendidos también de forma urgente. La respuesta de la Conanp respecto de las ANP que serán abrogadas y las que tienen problemas más de fondo con las declaratorias de creación que requieren ser corregidas para definir los polígonos de protección son asuntos que demandan una atención prioritaria de la Conanp y la Semarnat, pero sobre todo del Titular del Ejecutivo Federal. En el primer caso, la decisión de abrogar un número considerable de ANP por haber perdido sus objetivos de conservación, demanda además la consideración preliminar de alternativas serias para su restauración y una regulación capaz de asegurar que no se institucionalice una política regresiva contraria al régimen de tutela de los derechos humanos, que genere además incentivos perversos para la desregulación de las áreas protegidas. En el caso de los decretos que deben ser modificados, se observa que han transcurrido décadas sin que la Conanp haya podido corregirlos, lo que pone en riesgo la legalidad de las ANP que no cuentan con un marco regulatorio capaz de pasar un test constitucional de seguridad jurídica.

Por otro lado, a lo largo de la estructura de las autoridades ambientales no se reconoce la misma importancia a los PdM. Para los altos funcionarios los PdM no son más que uno más de los instrumentos de una política de conservación, mientras que para el personal que labora en las propias ANP, contar con dichos programas es una condición que les permite regular las actividades con el respaldo de una normatividad, por lo que difícilmente suscribirían la postura oficial que la Conanp ha manifestado ante la propia CNDH en el sentido de que “los programas

únicamente tienen por función auxiliar a las declaratorias, resultando insuficientes ante la propia LGEEPA y el RLGEEPA, las normas oficiales u otros instrumentos normativos; de manera que la falta de un programa de manejo no impide que se lleve a cabo la adecuada protección, conservación, administración y manejo de las áreas naturales protegidas”.

Según la sexta conclusión del estudio, el esfuerzo por publicar los PdM, bajo supuestos cuestionables, en ocasiones ha conducido a las autoridades ambientales a incorporar en dichos programas regulaciones que resultan demasiado laxas para los fines de conservación de la biodiversidad que persiguen las ANP. La publicación de PdM que incluyen reglas permisivas de actividades que pueden poner en riesgo los ecosistemas de las ANP, no puede considerarse un cumplimiento satisfactorio de la Recomendación 26/2016, ya que dichas regulaciones desvirtúan los objetivos de las ANP. En ocasiones ello tiene lugar bajo el supuesto de que todos los actores interesados deben tener, en los PdM, respuestas que les favorezcan. Ello resulta particularmente grave tratándose de empresas que están presentes en las ANP con intereses económicos y no en defensa de derechos fundamentales. Por ello, se sugiere que la CNDH mantenga un seguimiento puntual sobre el contenido de los PdM en relación con las finalidades propias de ese instrumento.

Además del cumplimiento dado a la Recomendación 26/2016, el estudio exploró el impacto de la misma. En su conclusión, séptima, se afirma que dicho impacto ha sido variable de un ámbito a otro, aunque en términos generales ha sido menor a lo esperado y a lo deseable. A pesar de sus limitaciones, la Recomendación 26/2016 es un parteaguas en la historia de la reflexión sobre las ANP y los derechos humanos en nuestro país. A pesar de ello, no ha tenido las repercusiones que podían haberse esperado. No hay indicios de que en el mundo de las organizaciones sociales dedicadas a la biodiversidad hubiese despertado nuevas expectativas o hubiese sido retomado para organizar sus demandas. Lo mismo puede decirse de los medios de comunicación.

En los procesos legislativos más destacados desde la expedición de la Recomendación General 26/2016 no se hizo mención alguna a la misma. En el Poder Judicial, si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación organizó un foro para discutirla, ella no ha sido mencionada en alguna resolución en materia de amparo o en controversias constitucionales.

Entre los funcionarios del sector ambiental es donde puede apreciarse un impacto más claro, ya que el instrumento general se convirtió en un estímulo más para acelerar la puesta en vigor de los PdM, e incluso en una fuente de preocupación por no incurrir en responsabilidad.

Para que los instrumentos de la CNDH referidos a la biodiversidad o a cuestiones ambientales en general, tengan un impacto similar al que ha tenido en temas como el relativo a los periodistas o a los migrantes, se recomienda concentrar el esfuerzo en los temas donde se pueda establecer una relación clara entre el incumplimiento y la situación de los derechos humanos de las personas vinculadas al tema.

La investigación entró en terrenos más complejos al explorar la relación entre ANP, derechos humanos, prácticas jurídicas y políticas públicas. Como se explicó en el capítulo introductorio, el estudio trató de ir más allá de la constatación de una brecha entre las obligaciones del estado en relación con los derechos humanos y las prácticas prevalecientes en las ANP, para preguntarse sobre las múltiples relaciones que se dan no solamente entre esos dos polos, sino entre ellos y las prácticas más recurrentes en el mundo del derecho. Así la octava conclusión del estudio señaló que las ANP ponen en juego una diversidad notable de derechos humanos y que es importante reconocer que existen conflictos potenciales entre ellos, sobre todo cuando se clasifican en dos grupos: los derechos asociados al medio ambiente y a los servicios ambientales que prestan los ecosistemas, por un lado, y los asociados al derecho a un nivel de vida adecuado, por el otro. Sin negar la importancia de esos conflictos, esta investigación ha demostrado que existen muchas vías, sobre todo en el terreno de las políticas públicas, para hacer compatibles las pretensiones de diversos grupos sociales sin que sus divergencias se conviertan en conflictos entre derechos que obliguen al sacrificio de unos en beneficio de los otros. Y es que uno de los temas centrales en el pensamiento jurídico contemporáneo es el de los conflictos que pueden surgir entre diferentes derechos humanos. En los temas ambientales con frecuencia aparecen conflictos de esa naturaleza. Sin embargo, la propia doctrina jurídica reconoce que, en muchas ocasiones, esos conflictos son de naturaleza *circunstancial*, es decir que es posible conciliar los intereses de los actores en conflicto a través de diversas mediaciones que son propias de los estados modernos. En sus diversas partes, este trabajo ha mostrado que la complejidad territorial de las ANP proporciona oportunidades importantes para que diversos actores en conflicto puedan ejercer su derecho a un nivel de vida adecuado sin poner en riesgo el derecho al medio ambiente sano que es el origen de las ANP y su justificación más relevante.

Uno de los hallazgos más destacables de esta investigación es que, incluso si se adopta un enfoque sociológico que pone énfasis en la conflictividad social presente en las ANP, se observa que en casi todos los casos es posible encontrar soluciones a la existencia de demandas sociales contrapuestas, emprendiendo procesos de concertación social, alineando los múltiples programas gubernamentales que confluyen en sus territorios y, desde luego, destinando recursos suficientes a los mismos. Son muy pocos casos aquéllos en los cuales un grupo debe sacrificar *por completo* sus pretensiones, en el sentido de aprovechar un recurso natural.

Ahora bien, cuando se trata de empresas mercantiles interesadas en aprovechar recursos naturales o de realizar desarrollos inmobiliarios, es difícil encontrar dentro del mundo de los derechos humanos argumentos sólidos para sacrificar los servicios ambientales que producen las ANP en aras del crecimiento económico. Ciertamente, las ANP no ocupan una proporción tan grande del territorio nacional como para que su preservación signifique un obstáculo considerable al desarrollo económico.

Por otro lado, reconocer que existe un amplio margen para las políticas públicas y para la concertación con los actores en conflicto, no significa negar que hay situaciones en las que es imposible satisfacer todas las demandas y, en particular, lograr que todos los derechos en juego tengan el mismo nivel de ejercicio. Es por ello que la propia doctrina en materia de derechos

humanos reconoce como una de sus principales tareas la de encontrar criterios para la *ponderación* que los operadores jurídicos deben llevar a cabo para enfrentar dichos conflictos. Así, la novena conclusión del estudio afirma que, si bien son pocos los casos en los que no es posible conciliar todos los derechos en conflicto, cuando este sea inevitable y resulte necesario emprender un ejercicio de ponderación, este debe considerar la diversidad de valores que la sociedad asigna al patrimonio natural.

Efectivamente, las ANP pueden representar una variedad de valores, desde los puramente escénicos, hasta los relacionados de manera más estricta con la biodiversidad, pasando por los servicios que producen bienes de utilidad evidente como el agua. En virtud de que no existen fórmulas universales para asignar proporciones incontrovertibles a cada uno de esos valores, en cada caso el operador jurídico tendrá que reconocer a los mismos en su conjunto, como parte de la ponderación que lleve a cabo. Lo que sí puede esperarse de esa autoridad, sea judicial o administrativa, es que explique de la manera más exhaustiva posible el razonamiento que está utilizando para poner unos derechos antes que otros.

Lo anterior supone aceptar un hecho que para la sociología puede ser obvio pero que suele ser problemático en el campo de las doctrinas jurídicas y es que en sociedades complejas no puede esperarse que todos los actores interesados en un tema reconozcan los mismos valores cuando se presentan dilemas de política ambiental. Así, se introduce el concepto de campo ambiental, para dar cuenta de la variedad de posturas que se ponen en juego frente a dichos dilemas, incluso entre personas que persiguen los mismos fines. Como se ha visto en el capítulo sexto, la idea misma de que las ANP sean creadas mediante decreto no es objeto de una aprobación unánime. Ignorar esa diversidad de opiniones equivale a renunciar a la posibilidad de comprender cómo es que, en la práctica, las ANP adquieren una legitimidad social sin la cual no es concebible el ejercicio de los derechos humanos en ellas involucrados.

Este complejo universo social no se encuentra “fuera” del campo del derecho. Como sostiene la décima conclusión del estudio, en la práctica suelen surgir dos tipos de tensiones entre derechos en las ANP: unas son las que se dan cuando el derecho al medio ambiente sano de un conjunto indeterminado (difuso) de personas se enfrenta al derecho a un nivel de vida adecuado (y sus derivaciones) de las poblaciones residentes en la ANP; otras tensiones, muy diferentes, son las que surgen entre el derecho al medio ambiente y los que esgrimen las empresas que encuentran atractivos económicos en las ANP. Es importante no confundir esos dos tipos de tensiones ya que, en el segundo caso, los derechos de las empresas no son derechos fundamentales, a pesar de lo cual en muchas ocasiones los PdM les otorga el mismo nivel de protección que a los que sí lo son. Sin embargo, la CNDH y los interesados en este tipo de problemas deben reconocer que existe un dilema adicional, que es el que se presenta cuando los grupos sociales vulnerables residentes en (o en las inmediaciones de) una ANP obtienen empleos bien remunerados y otros beneficios de una empresa mercantil que opera en la misma, como puede ser el caso del ecoturismo. En tal situación, la reflexión sobre los derechos humanos debe estar abierta a la posibilidad de conciliar los diversos intereses, sin que ello signifique reconocer derechos fundamentales a las empresas mercantiles.

En el primer caso se encuentran algunas poblaciones que no tienen la propiedad de parte de las tierras abarcadas por el ANP, o que no lograron consolidar sus demandas agrarias antes de la emisión del decreto de la ANP. En estos casos, las evidencias demuestran que la no consideración del derecho a un nivel de vida adecuado, redundando en situaciones de exclusión social, en ciertos casos puede además vulnerar derechos indígenas y, en suma, entorpece la garantía del derecho a un ambiente sano. La presencia de este tipo de poblaciones, frente a la cual la Recomendación General 26/2016 no hace referencia y respecto de la cual la Conanp carece de facultades, puede y debe ser materia de reflexión.

Para lo anterior, no basta con señalar que existen problemas de “inseguridad” de la tenencia de la tierra que afecta a ciertos individuos; esos problemas tienen un impacto agregado cuando se ven más allá de los individuos y nos llevan a hablar de una territorialidad inestable. Mientras las ANP no sean territorios estables desde el punto de vista de la propiedad, el tema de la conservación o del aprovechamiento sustentable de los recursos no podrá convertirse en la cuestión central del orden estatal. El capítulo sexto del documento ofrece abundantes evidencias en este sentido.

En relación con la configuración social de las poblaciones de las ANP, la Recomendación General 26/2016 destaca, correctamente, los derechos de los grupos indígenas en relación con las ANP. Sin embargo, tal como sostiene la conclusión décima primera del estudio, si se considera a dichos grupos como los únicos sectores sociales vulnerables en las ANP se corre el riesgo de dejar desprotegidos a otros sectores con otras identidades culturales y cuyo derecho a un nivel de vida adecuado también puede verse comprometido.

Si bien es comprensible la atención dada a las poblaciones indígenas, varias de ellas portadoras de acervos bioculturales de gran valor para la sociedad mexicana, la presente investigación da amplia cuenta que no en todos los casos dichas poblaciones se ven favorecidas con el establecimiento de ANP, sino todo lo contrario. En este sentido, resulta imprescindible reconocer que también numerosas poblaciones indígenas que habitan los contextos rurales mexicanos, viven en marcadas condiciones de exclusión y marginación que pueden ser exacerbadas, bajo determinadas circunstancias, incluso con el establecimiento de ANP. Los retos que las autoridades ambientales experimentan frente a esta realidad, sobrepasan, con mucho, el modo en que han sido diseñados los PdM e instancias de participación como los Consejos asesores de las ANP. De ahí que, en materia de derechos indígenas, sea pertinente para la CNDH considerar con mayor amplitud en sus recomendaciones, es decir con mayor alcance, a las instituciones públicas a quienes concierne tanto la garantía de niveles adecuados de vida para las poblaciones indígenas, como para la conservación de la base natural de la que ellas y el conjunto de la sociedad dependen.

Ahora bien, al mismo tiempo que es preciso reconocer el lado positivo y negativo de la condición indígena, es fundamental prestar atención a los efectos de la distinción irreflexiva de específicos sectores de población dentro de la heterogénea y desigual ‘sociedad’. Uno de esos efectos es catalogar a las poblaciones indígenas como minorías, cuando en contextos del sureste y otras

regiones del país históricamente han sido mayorías subordinadas y explotadas. Otro de los efectos es el de invisibilizar a determinadas personas o grupos de población, mientras se marcan o enfatizan las pautas de visibilización de determinadas condiciones socio-culturales. Si bien el multiculturalismo ha abierto enormes posibilidades para mejores condiciones de grupos calificados de “minorías”, también ha dejado algunas lecciones respecto las dinámicas de exclusión que pueden volver a reproducirse, pese a que no hayan sido los objetivos. De ahí el interés en advertir los riesgos de enfatizar en la relación derechos humanos y ANP, específicamente a las comunidades indígenas. El capítulo 5 de esta investigación ha ofrecido variadas evidencias de actores sociales que no se asumen como poblaciones indígenas y experimentan situaciones de incertidumbre agraria que los marginan igual o en grados semejantes al estar asentados al interior de polígonos de conservación. Frente a estos casos, pero también frente a otro tipo de casos, es preciso pensar los dilemas derivados de la estrecha relación entre el derecho a un nivel de vida adecuado, los derechos de propiedad y el derecho a un ambiente sano.

Como se pudo apreciar a lo largo de esta investigación, el modelo mexicano de conservación implica la existencia de ANP con una población residente que puede llegar a ser importante. Por regla general, la mayoría de esa población se encuentra en condiciones de vulnerabilidad social y económica y puede, o no, pertenecer a un pueblo o comunidad indígena. Por ello se propone recuperar el sentido de la formulación original del derecho a un nivel de vida adecuado y aportar elementos para otorgarle un contenido acorde con el contexto de las ANP.

Se ha dicho que esta investigación se ubica en la tradición del realismo jurídico, por lo que trata de ir más allá de constatar distancias entre las normas y las prácticas, para explorar prácticas jurídicas que tienen un peso importante, a pesar de que se dan fuera de los cánones de los derechos humanos. Así, se ha llegado a la conclusión décimo segunda, según la cual la actividad jurisdiccional en torno a las ANP en nuestro país no suele versar sobre conflictos entre derechos fundamentales. La propiedad de la tierra es la figura jurídica que se erige como la más problemática en esta materia, aunque se presenta de maneras tan distintas, que otorga una protección jurídica importante para grupos sociales con condiciones muy diversas. Y es que el estatuto del derecho de propiedad frente a las ANP presenta en la práctica una gran complejidad. Por un lado, suele esgrimirse en defensa de intereses económicos particulares de modo tal, que se reproduce la bien conocida tensión entre los intereses colectivos y los individuales, que en el contexto del moderno estado social de derecho se reconoce como uno de los grandes dilemas del régimen de la economía y que adquiere nuevas connotaciones cuando se introduce la cuestión de la biodiversidad.

Por lo anterior resulta cuando menos paradójico que, a pesar de que México cuenta con una tradición relevante en el constitucionalismo social mexicano, la práctica jurisdiccional reciente muestre tendencias francamente regresivas. Desde su formulación original de 1917, el artículo 27 de la Carta reconoce el imperativo de la conservación de los recursos naturales y habilita a “la Nación” para regular su aprovechamiento. Esa disposición fue reforzada en 1987 con una adición que dio fundamento a nuestra legislación en materia de “equilibrio ecológico y protección al ambiente”. A pesar de ello, este estudio ha dado cuenta de la tendencia reciente en el Poder

Judicial de la Federación en el sentido de considerar la propiedad privada como derecho fundamental. Llama la atención que proliferen esas tesis de jurisprudencia, cuando el párrafo primero del artículo 27, que no ha sufrido modificación alguna desde 1917, dispone que la propiedad privada es una derivación de la propiedad de la Nación.

El tema se vuelve más complejo cuando se observa que, en la práctica, el derecho de propiedad también aparece como el medio de defensa jurídica de muchos grupos vulnerables, sobre todo en el caso de muchos núcleos agrarios, cuyos miembros no hacen valer el derecho a un nivel de vida adecuado sino, justamente el de propiedad. Sin poner en duda la validez jurídica que pueda tener el derecho de propiedad, creemos que es necesario desplegar un esfuerzo para no confundirla con los derechos fundamentales. Lo que debe privar, en caso de conflictos entre el interés de la conservación y el de las poblaciones residentes en las ANP, no es la condición de propietarios sino la de seres humanos con derecho a un nivel de vida. De no hacerlo, se estaría estableciendo un régimen que discrimina a quien tienen derechos de propiedad respecto de quienes no los tienen.

De hecho, la complejidad de la relación entre derechos de propiedad y ANP es materia de la conclusión décimo tercera del estudio, que recomienda el emprender un análisis que rebase el horizonte de los derechos fundamentales y que habrá de incluir tanto problemas jurídicos antiguos como problemas emergentes. Entre los elementos de dicha complejidad destacan los siguientes: 1) la existencia de numerosas personas que residen en las ANP y que no tienen propiedad sobre tierras u otros recursos naturales (que suelen ocupar las posiciones más vulnerables de las comunidades locales); 2) la existencia de grupos que no lograron consolidar sus demandas agrarias y que quedaron con expectativas frustradas con el fin del reparto agrario en la última década del siglo XX, y 3) la vigencia de derechos de carácter administrativo (tales como las concesiones pesqueras o mineras) a los cuales indebidamente se ha otorgado una protección equivalente a la de los derechos fundamentales.

En esta materia, se observan notables carencias en la producción académica mexicana sobre estos temas. En particular, llama la atención el hecho de que dentro del constitucionalismo mexicano el tema de la propiedad esté enteramente ausente. Queda fuera del objeto de este estudio explorar las causas de este abandono, pero es importante señalar sus consecuencias. La más importante de ellas es que se ha abandonado la tradición del constitucionalismo social que durante décadas representó el artículo 27, de modo tal que la jurisprudencia que sostiene a la propiedad como si fuera un derecho fundamental pasa prácticamente inadvertida en el campo de los estudios constitucionales. Es así como el lenguaje de los derechos termina siendo utilizado para apuntalar intereses económicos que nos alejan del cumplimiento de las finalidades para las cuales las ANP han sido creadas y, desde luego, de los derechos fundamentales asociados a ellas.

Por otra parte, el estudio ha considerado las condiciones institucionales de las ANP. Conviene recordar que la Recomendación General 26/2016 instó a las autoridades ambientales a remover los obstáculos administrativos que estaban dificultando la expedición de los Programas de

Manejo. Al respecto, la conclusión décimo cuarta de esta investigación afirma que la persistencia de políticas opuestas a los fines de las ANP es uno de los obstáculos más importantes para el ejercicio al derecho al medio ambiente sano.

Como se indica más arriba, una limitación importante de la Recomendación General 26/2016 es que al concentrarse en las responsabilidades de la Conanp y la Semarnat en materia de ANP, deja fuera de su alcance a un conjunto de políticas del gobierno federal que aún se aplican en el territorio de las mismas y que contradicen los fines de las mismas. A pesar de que ha habido esfuerzos en el sentido de alinear el conjunto de las políticas en la dirección del desarrollo sustentable, las inercias institucionales de las políticas sectoriales no han sido del todo neutralizadas. Así, entre otras cosas, se han mantenido diversos estímulos y subsidios a actividades agropecuarias no compatibles con la conservación; se siguen autorizando proyectos mineros a nombre de una “prioridad” establecida por la legislación de la materia, que ignora los principios de la legislación ambiental; y la política turística no ha sido sensible a la necesidad de imponer restricciones en ANP. La reciente publicación del Programa de Manejo en Yum Balám, con la posibilidad de construir *sobre el mar* habitaciones para turistas en la isla de Holbox es apenas una muestra de ello. De aquí surge una clara sugerencia en el sentido de que la CNDH considere el conjunto de las atribuciones y los programas del Gobierno Federal para que adopte políticas transversales para las ANP.

En relación con la minería, lo que arrojan los estudios de caso es que, si algo ha impedido que avancen los proyectos en las ANP, además de las variaciones en los precios internacionales de ciertos minerales, no ha sido la política pública sino la movilización social. El caso de Sierra la Laguna es emblemático de esta situación, ya que han sido las organizaciones sociales locales las que con su movilización han impedido el desarrollo de proyectos mineros que ponen en entredicho nada menos que las fuentes de agua para las ciudades del sur de la península de Baja California.

Siguiendo con el tema de las condiciones institucionales de las ANP, esta investigación ha mostrado, sobre todo en los estudios de caso, que la fragmentación de las políticas que confluyen en las ANP puede ser tan grave como la inexistencia de programas de manejo, tal como indica la conclusión décimo quinta. Y es que, además de la existencia de políticas que contradicen abiertamente los objetivos de las ANP, se observa que con frecuencia las políticas que en principio podrían contribuir hacia dichos objetivos, no se traducen en un conjunto de acciones coordinadas en el terreno. Existe una cantidad importante de programas gubernamentales mediante los cuales se canalizan recursos y apoyos de diversa naturaleza hacia las ANP. En esos programas está la posibilidad de compensar a las comunidades por las restricciones en el aprovechamiento de los recursos naturales que traen consigo las ANP y, por lo tanto, de reducir a un mínimo los conflictos entre el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a un nivel de vida adecuado. Sin embargo, la materialización de esa posibilidad depende de la existencia de mecanismos eficientes de coordinación administrativa y eficientes estrategias de financiamiento, fuertemente articulados con mecanismos de participación social. En este sentido, los programas de manejo pueden convertirse en el marco de referencia del conjunto de la actividad estatal en las ANP o

bien mantenerse como documentos al margen de la compleja dinámica de las relaciones entre actores sociales y órganos de la administración pública.

En este sentido, el documento ha ilustrado en sus diferentes capítulos que la conservación de las ANP y la diversidad biológica no es una prioridad compartida por las dependencias federales responsables de los diferentes sectores del desarrollo como el energético, minero, de desarrollo urbano y turístico, pesquero o de infraestructura hídrica, entre otros. Mientras que el reconocimiento de la importancia fundamental que tiene la conservación de la diversidad biológica para observar los mandatos constitucionales de lograr el desarrollo sustentable de México y proteger los derechos humanos que dependen del estado del medio ambiente, incluyendo la conservación de las ANP, no se dimensionen como una obligación ineludible de todos los operadores jurídicos del país, empezando por el Ejecutivo Federal, será prácticamente imposible avanzar en la solución de los problemas identificados por la CNDH en la Recomendación General 26/2016.

Desde sus inicios, esta investigación asumió como su reto principal el de hacer evidentes las contribuciones que las ciencias sociales pueden hacer para comprender lo que está en juego en las ANP. Por ello, la conclusión décimo sexta sostiene que la comprensión de las dinámicas sociales en torno a las ANP es un elemento fundamental en la conformación de las políticas orientadas por derechos humanos.

Para ello, se ha echado mano de todas las técnicas de investigación disponibles dentro de los límites temporales del proyecto, con el fin de hacer visibles las dinámicas sociales que se despliegan en relación con las ANP. Así, se ha tratado de mostrar que la contribución de las ciencias sociales al campo de los derechos humanos no se limita a registrar hechos que indiquen niveles de cumplimiento, ejercicio o respeto de los derechos. Entre otras cosas, una postura sociológicamente informada puede ayudar a los operadores jurídicos, en las tres ramas del estado, a tener en cuenta, por un lado, las condiciones reales bajo las cuales operan las ANP y, por el otro a reflexionar sobre las consecuencias sociales de sus propias decisiones. Trascender el esquema tradicional que distingue entre el derecho y la realidad social, que entre otras cosas ignora que es en la práctica social donde los derechos adquieren sentido, es un reto que en las ANP se puede observar, tal como se ha tratado de mostrar a lo largo de este trabajo.

Para lo anterior es necesario recurrir a una serie de categorías de análisis que permitan hacer legible la complejidad de lo social. Así, en la conclusión décimo séptima se reconoce que existen dos conceptos fundamentales (y complementarios) para comprender las dinámicas sociales en torno a las ANP, el de territorialización y el de productividad social del conflicto.

Dado que la creación de una ANP es solamente un primer paso para la reconfiguración de un territorio, es importante reconocer que en ese proceso participan activamente los actores locales, cuya interacción con los actores estatales produce territorialización, entendida como un orden social en el que se crean nuevas relaciones sociales en torno a un ámbito espacial determinado. Con frecuencia ese orden, que puede ser precario, es producto de conflictos

sociales cuya naturaleza e intensidad deben ser examinadas. Reconocer esas dinámicas es imprescindible para comprender que el consenso social en torno a las ANP no proviene de una aceptación abstracta de los valores que ellas transmiten, sino de una aceptación bajo condiciones locales que, en gran medida, tienen que ver con las condiciones de vida y las oportunidades para consolidar, en la propia región, medios de vida sostenibles en cortos y medianos horizontes temporales.

Lo anterior supone una modificación de las actitudes predominantes frente al tema del conflicto. Tanto dentro de ciertas corrientes académicas, como en un lenguaje que se impone de manera cada vez más generalizada, la idea de la “gobernanza”, entendida como la posibilidad de llegar a acuerdos que satisfagan a todas las partes, dentro de la cual el conflicto es una situación que tiene que ser evitada a toda costa. Desde luego, resulta del todo comprensible que los operadores del estado hagan un esfuerzo por evitar el conflicto, dentro de la lógica del estado para eso están ahí. Sin embargo, una mirada sociológica no ve al conflicto como una anomalía sino como la forma usual de operar de cualquier sociedad compleja, sobre todo de sociedades que están constantemente enfrentadas a nuevos retos.

Los capítulos cuarto y quinto de este documento dan cuenta de que el surgimiento de las ANP siempre se da en el contexto de sociedades cambiantes, con dinámicas demográficas y socio políticas variables, en las que el uso de los recursos naturales es uno más de los componentes de la complejidad social. Lo sorprendente sería que la llegada de ANP en las sociedades locales no fuese motivo de conflictos y de reacomodos.

Con demasiada frecuencia, se ve en el conflicto un obstáculo para la consecución de objetivos de políticas públicas. Sin embargo, lo que hemos acreditado en este estudio es que, a pesar de la intensidad de los conflictos, las ANP se han convertido en referentes fundamentales de la acción social en el plano local.

Un concepto complementario para la comprensión de las condiciones sociales de las ANP es el de campo ambiental, el cual permite identificar y analizar el espacio social donde se produce (o no) la legitimidad de las ANP y de los derechos asociados a las mismas. Ese es el tema de la décimo octava conclusión del estudio. Aquí el punto de partida consiste simplemente en recuperar la herencia de la sociología, en el sentido de que la legitimidad de una institución no radica en aquello que el jurista es capaz de explicar; en realidad es un fenómeno que radica en la sociedad misma pero que no está ahí como una cualidad inherente, sino que se construye históricamente.

El tema exige reconocer el carácter multi escalar de la sociedad. El hecho de que la aceptación a las ANP por los actores locales, que suele darse como parte de la salida a conflictos entre ellos, sea un hecho importante no significa que la legitimidad de las mismas se produzca solamente en espacios locales. Ella se da como producto de una red compleja de comunicación entre actores que actúan en diversas escalas. Como se ha documentado ampliamente por la bibliografía especializada, los debates en el espacio público (tanto en el plano nacional como en el internacional)

se articulan de múltiples maneras con los procesos locales. Solamente a través de conceptos como el de campo ambiental, que incluye la condición multi-escalar de la acción social en torno a las ANP es posible comprender los procesos que dan lugar a la legitimidad de las mismas o a su cuestionamiento. La comprensión y consideración de los grados de legitimidad de la ANP, por otra parte, ofrece indicativos de las capacidades institucionales, tanto de las instituciones ambientales, como de los actores del campo ambiental, con quienes pueden entrar en relaciones de cooperación, pese y justamente debido a la conflictividad que suscitan las ANP. Puede reconocerse, entonces, que dichas capacidades corresponden a las posibilidades, facultades y predisposiciones para hacer converger el derecho a un ambiente sano y el derecho a nivel de vida adecuado (y sus derivaciones) de las poblaciones presentes en las ANP; finalidades interdependientes para las cuales fueron creadas.

La última conclusión sostiene que la conflictividad social presente en las ANP puede girar en torno a diversos temas. Entre ellos, el que presenta mayores retos es el de la inestabilidad de la propiedad de la tierra derivada de la persistencia de derechos y expectativas de derechos que proviene del fin de la reforma agraria.

La propuesta final, que no solo va dirigida a la CNDH sino a los interesados en la relación entre ANP y derechos humanos, es emprender una reflexión sobre la propiedad y su lugar en el sistema de derechos, a la luz de una aproximación interdisciplinaria a este campo de conocimiento y de intervención social.



HALLAZGOS PRINCIPALES (SÍNTESIS)

1. La Recomendación General 26/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) constituye un avance importante en la conceptualización de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), sobre todo porque permite situar a ese instrumento de conservación en el horizonte internacional de los derechos humanos.
2. A pesar de sus alcances, la Recomendación General 26/2012 tiene una limitación importante en el hecho de que no se dirige al conjunto de la Administración Pública Federal (APF), sino solamente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
3. En cuanto al cumplimiento de la Recomendación General 26/2016, se obtienen resultados variados. Por una parte, es cierto que el número de ANP con Programa de Manejo (PdM) se incrementó desde la emisión de aquella. Sin embargo, ello dista de un pleno cumplimiento. Ciertamente, se observa que en los niveles superiores de las dependencias de la APF a quienes ella va dirigida, han mostrado poco interés en avanzar de manera decidida en la puesta en vigor de PdM que consoliden las políticas de conservación de la biodiversidad en México. En particular, no se han llevado a cabo gestiones tendientes a remover los obstáculos administrativos que han impedido avanzar en esa dirección. Es preciso hacer notar, sin embargo, que los servidores públicos que trabajan en las propias ANP sí muestran una disposición y una voluntad notables para cumplir la Recomendación General 26/2016.
4. El estudio del impacto de la Recomendación General 26/2016 mostró que, por lo general, dicho impacto ha sido muy bajo, tanto en la opinión pública como en los poderes del estado. Ni los procesos legislativos ni la actividad jurisdiccional, ni siquiera las organizaciones no gubernamentales han reconocido sus contribuciones. Más allá de la preocupación que ha suscitado entre los funcionarios de la Conanp, los impactos sociales de la recomendación han sido prácticamente nulos.
5. La investigación exploró prácticas jurídicas relevantes en relación con las ANP y como resultado se documentó que el tema de la propiedad de la tierra aparece como un tema prioritario en el régimen jurídico de la biodiversidad. Para los interesados en la biodiversidad, debe ser una fuente de preocupación el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya expedido tesis de jurisprudencia en las que la propiedad privada es concebida como derecho fundamental.
6. Se llevó a cabo una exploración a fondo sobre las condiciones sociales dentro de las cuales tiene lugar el desarrollo de las ANP. El más importante de los hallazgos de esa exploración

se refiere al hecho de que, frente a los conflictos potenciales que se pueden presentar entre, por un lado, los derechos asociados a la conservación de la biodiversidad (derecho al medio ambiente, sobre todo) y los derechos asociados al bienestar de los habitantes de las ANP, por el otro, casi siempre existen oportunidades para satisfacer ambos grupos de derechos si se ponen en práctica políticas de desarrollo sustentable en las regiones donde ellas se encuentran.

7. Los conflictos sociales en torno a las ANP no deben ser vistos como obstáculos insalvables para la gestión de las mismas. De hecho, lo que la sociología ha conceptualizado como la *productividad social* de los conflictos, es casi siempre la base para una gestión duradera de las ANP.
8. Entre las condiciones sociales que dificultan la consecución de las metas asociadas a las ANP, está la existencia de conflictos agrarios que en algunos casos son de larga data y que imprimen una gran complejidad en su manejo.

Tomo VII

Derechos humanos en el Sistema Penitenciario

COORDINACIÓN DEL PROYECTO

Laura Gurza Jaidar
Directora General de Planeación y Análisis

Mauricio Collado Martínez
Director de Diseño de Estrategias y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz
Subdirectora de Diseño de Estrategias

Supervisión del Proyecto

Ruth Villanueva Castilleja
Tercera Visitadora General

Jaime Álvarez Ramos
Visitador Adjunto

Elaboración de la Investigación:

Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito en México (UNODC)

El contenido aquí expresado es responsabilidad exclusiva de sus autores y el mismo no necesariamente refleja las opiniones ni la posición oficial de las Agencias y Gobiernos cooperantes que apoyaron a realizar el documento. Se permite la reproducción parcial o total de este documento siempre que no se altere los contenidos, ni los créditos de autoría y edición. Se estimula el uso de todo o parte de este documento con fines de estudio, investigación o diseño e implementación de políticas públicas, citando la fuente bibliográfica como corresponda. Las Naciones Unidas no asumen ninguna responsabilidad por la exactitud de dicha información en el futuro ni por el contenido de sitios web externos.



ABREVIATURAS

CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CPF	Código Penal Federal
DNSP	Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria
IP	Instrumentos de posicionamiento
LNPE	Ley Nacional de Ejecución Penal
MASC	Mecanismos alternativos de solución de controversias
OADPRS	Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social
PE	Punto específico
PEA	Punto específico aplicado
UNAPS	Estándares Avanzados de Naciones Unidas para el Sistema Penitenciario Mexicano (por sus siglas en inglés: United Nations Advanced Prison Standards)
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

GLOSARIO

Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria	Es un instrumento de evaluación técnica que permite analizar, a través de la realización de visitas de supervisión, la situación de centros penitenciarios respecto de las condiciones de estancia y trato de las personas privadas de la libertad con base en estándares nacionales e internacionales vinculados para verificar al respeto y garantía de sus derechos.
Índices de cumplimiento	Son valoraciones del nivel de ejecución de los instrumentos de posicionamiento calculados a partir de la semaforización de los puntos específicos aplicados.
Instrumentos de posicionamiento	Son recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos emitidos por la CNDH para cumplir con su misión de promover y proteger Derechos Humanos.
Punto	Es una sugerencia contenida en los instrumentos de posicionamiento para atender las problemáticas tratadas en estos. Suelen plantearse en la conclusión de los instrumentos.
Punto específico	Es aquel que cumple tanto el criterio de dirigirse a una autoridad destinataria mencionada de forma expresa en el instrumento de posicionamiento y de contener acciones cuyo cumplimiento es verificable.
Punto específico aplicado	Es aquel punto específico desglosado según las autoridades destinatarias. del PEA. Por ejemplo, un punto específico dirigido a 32 entidades federativas y a la federación tendría 33 PEA. Cada PEA corresponde a una fila en la Matriz de análisis de puntos.
Punto general	Es aquel que responde a una problemática planteada en un instrumento de posicionamiento desde un nivel contextual y amplio, sin cumplir con los criterios del punto específico.
Tercera Visitaduría General	Es el órgano sustantivo de la CNDH al que le corresponde conocer, analizar investigar y resolver, las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a Derechos Humanos en el ámbito penitenciario y en centros de tratamiento interno para adolescentes que infringen la ley penal; así como realizar el DNSP, pronunciamientos, recomendaciones generales, informes especiales y acciones de promoción dirigidas a orientar las políticas públicas tendentes a garantizar el respeto de los Derechos Humanos de las personas internas en los centros de reclusión del país.
UNAPS	Son un conjunto de estándares que constituyen la base del modelo de evaluación de centros penitenciarios desarrollados en el marco del proyecto “Estándares Avanzados de Naciones Unidas para el Sistema Penitenciario Mexicano” de la UNODC con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional del sistema penitenciario mexicano.

INTRODUCCIÓN

El presente documento es el resumen ejecutivo del *“Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y pronunciamientos emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Tema: los derechos humanos en el sistema penitenciario”*. El objetivo del estudio es dar seguimiento a recomendaciones y opiniones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) respecto al estado del sistema penitenciario mexicano y el respeto a los derechos humanos en el marco del mismo.

En concreto, el estudio integra el análisis de 21 instrumentos de posicionamiento (IP) emitidos por la CNDH en materia penitenciaria desde el año 2001. Estos documentos surgen a raíz de la identificación de problemáticas que afectan los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. El estudio analiza el cumplimiento o atención que distintas autoridades le han dado a las recomendaciones y opiniones de la CNDH para obtener un diagnóstico sobre la permanencia de las problemáticas.

El documento está organizado de la siguiente forma: primero se justifica el estudio y se contextualiza el papel de la CNDH en el pronunciamiento público sobre violaciones de derechos humanos en el sistema penitenciario. Posteriormente, se presenta un resumen del marco conceptual del sistema penitenciario mexicano, incluyendo los principios y fundamentos que lo rigen y las problemáticas detectadas durante el periodo estudiado. Más adelante se muestra una síntesis de la metodología del estudio, seguido de una sección en donde se resumen sus principales hallazgos. Finalmente, el documento contiene una breve conclusión.

JUSTIFICACIÓN

La CNDH, en su papel como institución encargada de proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos en México, está facultada para pronunciarse públicamente sobre violaciones de derechos humanos a nivel individual y generalizado. Los mecanismos con los que cuenta la CNDH para plantear su postura sobre la situación contextual de los derechos humanos son los instrumentos de posicionamiento (IP), conformados por recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos. Actualmente, la Tercera Visitaduría General de la CNDH es la encargada de emitir IP en materia de sistema penitenciario.

La legislación que rige a la CNDH contempla propósitos y mecanismos de seguimiento diferenciados para los IP. Las recomendaciones generales se encuentran reguladas en el artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH. Éste estipula que el fin de las mismas es promover las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. El mismo artículo plantea que el seguimiento de las recomendaciones generales será a través de la elaboración de estudios generales para conocer el grado de cumplimiento que éstas han tenido, aunque no se especifica un mecanismo sistemático para realizar dichos estudios.

Los IP (recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos) en materia penitenciaria son emitidos por la CNDH, por medio de la Tercera Visitaduría, a raíz de la identificación de problemáticas que afectan los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.		
RECOMENDACIONES GENERALES	INFORMES ESPECIALES	PRONUNCIAMIENTOS
Fundamento: artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH.	Fundamento: artículos 174 y 175 del Reglamento Interno de la CNDH.	Fundamento: se crearon en el marco de un acuerdo del Consejo Consultivo de la CNDH.
Objetivo: promover modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones de ddhh.	Objetivo: emitir una postura pública cuando la naturaleza del caso lo por su importancia o gravedad.	Objetivo: formular denuncias públicas e incidir en las políticas públicas en materia penitenciaria.
Mecanismo de seguimiento: elaboración de estudios generales para conocer su nivel de cumplimiento	Mecanismo de seguimiento: el Reglamento prevé que la CNDH no estará obligada a dar seguimiento a los informes especiales.	Mecanismo de seguimiento: no se contempla un mecanismo de seguimiento. La CNDH puede realizarlo mediante estudios de impacto.
Si bien la obligación de dar seguimiento a los IP sólo se define de manera puntual para las recomendaciones generales, conocer cómo se han implementado los informes especiales y los pronunciamientos es enriquecedor para la labor de la CNDH.		

Ilustración 1. Instrumentos de posicionamiento de la CNDH

Los informes especiales, por otro lado, se mencionan en los artículos 174 y 175 del Reglamento, que estipulan que estos se emitirán cuando la naturaleza del caso requiera tomar una postura pública por su importancia o gravedad. A diferencia de las recomendaciones generales, la normatividad de la CNDH no establece un mecanismo de seguimiento riguroso para los informes especiales. De acuerdo con el artículo 175 del Reglamento Interno, la CNDH no está obligada a darle seguimiento a estos IP y su monitoreo se limita al registro de la información recibida por las autoridades en torno a las acciones emprendidas para darles cumplimiento.

Por último, los pronunciamientos son instrumentos que se emiten exclusivamente en materia penitenciaria y que fueron concebidos en el marco de un acuerdo del Consejo Consultivo de la CNDH en 2015.¹ Estos no se contemplan de forma específica en Ley de la CNDH o en el Reglamento Interno. Sin embargo, los pronunciamientos representan uno de los mecanismos a través de los cuales la CNDH cumple con su atribución de formular denuncias públicas y de incidir en las políticas públicas en materia penitenciaria.

Si bien la obligación de dar seguimiento a los instrumentos de posicionamiento solo se define de manera puntual para las recomendaciones generales, conocer cómo se han implementado los informes especiales y los pronunciamientos es enriquecedor para la labor de la CNDH. Ante el interés de la CNDH por fortalecer el sistema de seguimiento de todos los instrumentos de posicionamiento, este estudio se realizó con el objetivo de generar un diagnóstico para verificar el cumplimiento de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos emitidos por la CNDH por parte de las autoridades a las que han sido dirigidas. Asimismo, se buscó medir el impacto de la respuesta de dichas autoridades en la política pública y las prácticas administrativas.

¹ Programa de pronunciamientos tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos tanto en el sistema penitenciario nacional, como en los casos de pena de muerte de connacionales en el extranjero.

DIAGNÓSTICO

CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA

Según cifras del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, para diciembre de 2018 el total de centros penitenciarios en México era de 308. Para la misma fecha, estos centros albergaban una población de 197,988 personas privadas de la libertad.² La población penitenciaria actual se encuentra en una tendencia a la baja desde 2014.³

En diciembre de 2018, los centros penitenciarios del país reportaban una capacidad instalada de 217,580 lugares, lo cual representaba un 91% de ocupación de las personas privadas de la libertad a nivel nacional. Si bien de forma conjunta no se rebasaba dicha capacidad, 33.7% de los establecimientos (103) tenía condiciones de sobrepoblación.⁴

En cuanto a la población privada de la libertad para diciembre de 2018, algunos datos relevantes incluyen⁵: 187,772 (94.8%) eran hombres y 10,216 (5.2%) mujeres; 166,213 (83.4%) personas se encontraban sujetas al fuero común y 32,775 (16.6%) al fuero federal, y 75,030 (37.9%) se encontraban en proceso y 122,958 (62.1%) estaban cumpliendo una sentencia.

PROBLEMÁTICAS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

El sistema penitenciario hoy descansa sobre el fundamento constitucional del respeto de los derechos humanos. Sin embargo, existen retos importantes que han impedido y actualmente impiden que las personas privadas de la libertad en México gocen plenamente de garantías básicas y de un trato digno en reclusión. A continuación, se presenta un cuadro resumen, seguido de explicación más detallada, de las situaciones violatorias de derechos humanos que la CNDH ha identificado desde 2001, muchas de las cuales siguen vigentes al día de hoy.

² Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional. Comisión Nacional de Seguridad, OADPRS, diciembre 2018. Disponible en línea: [https://bit.ly/2KqiHwk].

³ World Prison Brief. Mexico, 2018. World Prison Brief Data. Disponible en línea: [https://bit.ly/2Fu4tqv].

⁴ En el Pronunciamiento 2015: La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) utiliza el término “sobrepoblación penitenciaria” para referirse a la condición en la que la población privada de la libertad rebasa la capacidad instalada del centro en donde se encuentra albergada. En este sentido, el hacinamiento se concibe como una problemática que surge de a partir de una situación de sobrepoblación.

⁵ Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional. Comisión Nacional de Seguridad, OADPRS, diciembre 2018. Disponible en: [https://bit.ly/2Xlmscy].

Cuadro 1. Resumen de las principales situaciones violatorias de derechos humanos en el sistema penitenciario identificadas por la CNDH en sus IP desde 2001

• Revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión
• Violaciones al derecho a la protección de la salud de las personas privadas de la libertad
• Retrocesos en la seguridad y en las condiciones físicas de los centros de reclusión
• Condiciones de sobrepoblación en los centros de reclusión en el país
• Imposición excesiva, prolongada y discrecional de la medida de aislamiento
• Carencia de una debida separación de personas privadas de la libertad, particularmente de acuerdo con su situación jurídica y su sexo
• Violación al derecho de acceso de una identificación oficial de las personas que cumplen una pena en libertad
• Diferencias en las condiciones de vida en reclusión entre mujeres y hombres
• Violación a derechos humanos de poblaciones vulnerables en reclusión (mujeres, personas con discapacidades físicas o psicosociales, personas adultas mayores)

La problemática más antigua señalada por la CNDH en sus instrumentos de posicionamiento data de 2001 y consistía en revisiones indignas a las personas que visitaban centros de reclusión. Esta práctica, recurrente en un número significativo de centros penitenciarios al momento del llamado de la CNDH, atenta en contra de la dignidad de las personas y es incompatible con estándares de seguridad que privilegien el respeto de los derechos humanos. Por ello, la CNDH emitió recomendaciones para erradicar la práctica a través de la adquisición de equipos tecnológicos que permitan hacer revisiones sin necesidad de hacer contacto físico con quienes ingresan a los centros; además propuso el desarrollo de manuales, protocolos y capacitaciones para realizar revisiones dignas.

En materia de reinserción social, la CNDH ha identificado diversas situaciones que violaban el derecho de las personas privadas de la libertad a acceder a servicios educativos, laborales y de salud de calidad. Ello ha sido plasmado de forma transversal en instrumentos de posicionamiento distintos desde 2002 y hasta años recientes. Las deficiencias en materia de salud han sido señaladas por la CNDH con particular insistencia. Esto se debe a que para 2015, 76% de las quejas dirigidas a la CNDH se relacionaron con violaciones al derecho a la protección de la salud. Entre las preocupaciones más relevantes se identificaron: la falta de personal, material de curación, instrumentos médicos y medicamentos; la inexistencia de consultorios y unidades especializadas, y la calidad en la atención médica.

Desde 2015, la CNDH ha señalado problemáticas en la seguridad y en las condiciones físicas de los centros de reclusión, mismas que impiden tener estancias seguras. Uno de los temas más denunciados ha sido la existencia de cárceles municipales. Si bien estos espacios fueron concebidos únicamente para albergar a personas que cometan faltas administrativas, permanece la práctica de mantener en ellos personas privadas de la libertad (procesadas y sentenciadas). El hecho de que estos establecimientos no estén diseñados o adaptados para estancias largas implica violaciones serias de los derechos humanos de las personas ahí reclusas. En sus denuncias, la CNDH ha llamado a la regularización de estos establecimientos y al traslado de las personas ahí albergadas a centros penitenciarios estatales.

Asimismo, en 2015 la Comisión se pronunció sobre la existencia de condiciones de sobrepoblación. La población penitenciaria en este año rebasaba en 25% la capacidad instalada de los centros de reclusión en el país. Este fenómeno, atenta gravemente en contra de la integridad de las personas privadas de la libertad al propiciar condiciones de hacinamiento y al evitar la provisión de servicios básicos de alimentación, higiene, seguridad, entre otros.

En materia de seguridad de las personas privadas de la libertad, la CNDH identificó problemas en la debida aplicación de la medida de aislamiento, particularmente en cuanto a su imposición excesiva, prolongada y discrecional. Ante ello, la Comisión se pronunció en 2015 por establecer controles para que quienes se encuentren subordinados a un régimen de sujeción especial puedan gozar plenamente de sus derechos. Además, frente al incremento de condiciones de autogobierno y cogobierno en centros penitenciarios (especialmente a nivel estatal), la CNDH hizo un llamado en 2017 a combatir las situaciones que las propician, incluyendo la omisión o incapacidad de las autoridades, la sobrepoblación, la falta de infraestructura y la inadecuada clasificación de las personas privadas de la libertad dentro de los centros. Sobre este último punto, la CNDH ha señalado en repetidas ocasiones la necesidad de garantizar una debida separación de personas privadas de la libertad —particularmente de acuerdo con su situación jurídica y su sexo— como medida fundamental para mantener la seguridad de los centros.

La CNDH también se ha pronunciado sobre situaciones que, si bien no surgen propiamente de deficiencias en el sistema penitenciario, sí afectan a personas privadas de la libertad. Dos ejemplos son la aplicación excesiva de la prisión preventiva (para agosto de 2017, 38% de las personas privadas de la libertad se encontraban en un proceso penal y no habían recibido una sentencia) y la racionalización de la pena de prisión. En materia de racionalización, la CNDH señaló en 2016 que las penas de larga duración anulan la esperanza de acceder a una vida en libertad y de reinserirse en la sociedad. En este contexto, la Comisión llamó a homologar la legislación federal y estatal para limitar el uso de penas de larga duración y para garantizar beneficios de libertad anticipada.

Finalmente, la CNDH se ha pronunciado por que los derechos a la reinserción social y a la confidencialidad se garanticen para las personas que cumplen una pena en libertad y para aquellas que ya compurgaron una pena. Uno de los llamados más recientes (2017) ha sido a tomar las medidas necesarias para que las personas que cumplan una pena en libertad tengan

acceso a una identificación oficial. Dado que en México ésta generalmente se vincula al derecho al voto, quienes son despojadas de su credencial para votar también son privadas de su derecho a identificarse. Asimismo, la CNDH se ha pronunciado sobre la necesidad de proteger los datos personales de las personas que han cumplido una pena a través de la cancelación de sus antecedentes penales, independientemente del delito cometido.

Es importante mencionar que, si bien estas problemáticas afectan a la población en reclusión en su totalidad, resultan ser especialmente perjudiciales para poblaciones en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, personas con discapacidades físicas o psicosociales y personas adultas mayores. Desde 2002, la CNDH ha señalado con preocupación las diferencias significativas en las condiciones de vida en reclusión entre hombres y mujeres. Éstas son evidentes, principalmente, en el estado de las instalaciones; en la calidad de los espacios de estancia y para realizar actividades; en los servicios médicos especializados disponibles; y en la falta de oferta de servicios laborales y educativos.

En cuanto a las personas con discapacidades psicosociales e inimputables en centros penitenciarios, la CNDH ha planteado en repetidas ocasiones —iniciando en 2004 y pronunciándose de nuevo al respecto en 2016— la necesidad de realizar cambios jurídicos y atender las condiciones de reclusión de esta población. En materia legal, la Comisión ha identificado una falta de homogeneidad en la regulación de procedimientos penales para imponer sanciones, sobre todo en relación con la aplicación de procedimientos especiales, la duración de los mismos, la suspensión del proceso penal y la compurgación de la pena en instituciones de salud. En cuanto a las condiciones de reclusión, la CNDH ha evidenciado deficiencias en el estado de salubridad, la insuficiencia de espacios dignos y especializados, la calidad de la atención médica y psiquiátrica, la insuficiencia de personal capacitado, la permanencia indebida de estas personas con discapacidades psicosociales e inimputables en reclusión y la falta de controles para su convivencia con el resto de la población.

Finalmente, a partir de un aumento de quejas de personas mayores de 60 años en los últimos años, la CNDH llamó a atender las situaciones que representan violaciones a los derechos humanos de dicha población en 2017. Entre éstas, las más comunes incluyen la negativa para otorgar beneficios de libertad anticipada y la falta de espacios accesibles en los centros penitenciarios.

SÍNTESIS METODOLÓGICA DEL ESTUDIO

Desde 2001, la CNDH ha emitido 21 IP en materia penitenciaria: ocho recomendaciones generales, tres informes especiales y 10 pronunciamientos.

Cuadro 2. Instrumentos de posicionamiento contemplados en el estudio

Recomendaciones generales	
1	Recomendación general 1/2001: Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana.
2	Recomendación general 3/2002: Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana.
3	Recomendación general 9/2004: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana.
4	Recomendación general 11/2006: Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana. ⁶
5	Recomendación general 18/2010: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
6	Recomendación general 22/2015: Sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
7	Recomendación general 28/2016: Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana.
8	Recomendación general 30/2017: Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
Informes especiales	
9	Informe especial 2002: Sobre la situación de los derechos humanos en los centros de readaptación social y reclusorios preventivos varoniles y femeniles del Distrito Federal.
10	Informe especial 2004: Sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales.
11	Informe especial 2017: Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
Pronunciamientos	
12	Pronunciamiento 2015: La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
13	Pronunciamiento 2016: Clasificación penitenciaria.
14	Pronunciamiento 2016: Racionalización de la pena de prisión.
15	Pronunciamiento 2016: Derecho a la protección de la salud de las personas internas en centros penitenciarios de la República Mexicana.

⁶ Nota: La recomendación general 11/2006 no fue tomada en cuenta para el cálculo del índice de cumplimiento en el presente estudio. Esto debido a que a partir de las reformas constitucionales de 2008 y 2011 el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada se convirtió en atribución judicial. Bajo dicho contexto, la CNDH dejó de recibir quejas y solicitudes sobre la materia, razón por la cual el organismo no cuenta ya con atribuciones para conocer directamente sobre dicha temática. A pesar de que dicha recomendación general no fue tomada en cuenta, por lo menos para efectos del cálculo del índice de cumplimiento general, se analizó la recomendación solo con fines ilustrativos del impacto de los IP en la legislación. Para mayor profundidad en el tema, véase lo correspondiente al pronunciamiento 2016: Racionalización de la pena de prisión.

16	Pronunciamento 2016: Supervisión penitenciaria.
17	Pronunciamento 2016: Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana.
18	Pronunciamento 2016: Antecedentes penales.
19	Pronunciamento 2016: Perfil del personal penitenciario en la República Mexicana.
20	Pronunciamento 2017: Sobre el plazo razonable en la prisión preventiva.
21	Pronunciamento 2017: Sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial.

En particular, el objeto de análisis del estudio fueron los puntos que se inscriben en los 21 instrumentos de posicionamiento de la CNDH en materia penitenciaria. Los puntos se entienden como sugerencias para atender las problemáticas tratadas en los instrumentos y suelen estar enlistados en la conclusión de los instrumentos. Dado que se observaron diferencias sustantivas en la construcción de los distintos tipos de IP y entre sus puntos, se diseñó una metodología diferenciada de clasificación y seguimiento de los mismos. Para ello se establecieron dos rubros de clasificación: tema y tipo.

En cuanto a la clasificación por tema, los puntos estudiados se vincularon con algunos de los 11 ejes temáticos definidos para el estudio. La selección de temas se hizo a partir de un ejercicio de alineación del contenido de tres fuentes: el contenido de los IP, el Índice temático de los UNAPS y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (“Reglas Nelson Mandela”).⁷ Los once ejes temáticos usados en el estudio se definen a continuación:

Cuadro 3. Ejes temáticos del estudio

1.	CÁRCELES MUNICIPALES: Se refiere a la existencia o funcionamiento de centros penitenciarios administrados por autoridades municipales que albergan personas procesadas o sentenciadas. Para este tema se contempla la regularización de dichas instalaciones para que se limiten a su mandato constitucional de internar personas que han cometido faltas administrativas y por cortos periodos de tiempo.
2.	EJECUCIÓN PENAL: Se refiere a las distintas modalidades de aplicar una sanción penal o a la modificación de las mismas. Para propósitos del estudio, la ejecución penal integra la racionalización de la pena de prisión, la libertad anticipada, la prisión preventiva y sanciones para personas con discapacidades psicosociales.
3.	CLASIFICACIÓN PENITENCIARIA: Integra lo relativo a la debida separación de personas privadas de la libertad de acuerdo con estándares nacionales e internacionales. Para el presente estudio se contempla la separación por sexo (hombres y mujeres) y por situación jurídica (personas procesadas y sentenciadas), y la ubicación por estado de salud mental (personas con discapacidades psicosociales e inimputables).
4.	CONDICIONES MATERIALES DE DETENCIÓN: se refiere al estado del espacio físico destinado para el cumplimiento de la prisión preventiva y de la ejecución de penas. El presente estudio contempla dentro de este tema el problema de la sobrepoblación y la necesidad de contar con instalaciones dignas.

⁷ Es importante resaltar que el alcance de los temas definidos para este estudio se limita a las problemáticas contenidas en los IP. Por ello, puede haber temáticas relevantes para entender la situación del sistema penitenciario en México que no están incluidas en dicho listado.

5. **TRABAJO, CAPACITACIÓN, EDUCACIÓN Y SALUD:** Se refiere a los servicios laborales, de capacitación para el mismo, educativos y de salud que ofrecen los centros penitenciarios a las personas privadas de la libertad. Estos elementos se contemplan como cuatro de los cinco pilares de la reinserción social de las personas privadas de la libertad, de acuerdo con el artículo 18 de la Constitución Mexicana,⁸ por lo que son necesarios. En este tema se considera el acceso a fuentes de trabajo remunerado, a capacitación para el mismo, a oportunidades de educación y a atención a la salud.
6. **TRATO DIGNO:** Se refiere a que la población privada de la libertad reciba un trato sin prejuicios por razón de género, sexo, edad, discapacidades, condición social, posición económica, condiciones de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.
7. **RÉGIMEN DISCIPLINARIO:** Integra lo relativo a las condiciones o medidas de seguridad que se apliquen a la población penitenciaria. Para el presente estudio se contemplan elementos como el aislamiento y la medida en que se mantienen el orden y la legalidad en los centros penitenciarios.
8. **AUTORIDADES Y PERSONAL PENITENCIARIO:** Hace referencia a todo lo relativo a las autoridades penitenciarias en dos niveles: a nivel operativo (personal que opera directamente los centros penitenciarios), y a nivel administrativo (autoridades de secretarías de seguridad o gobernación encargados de supervisar los sistemas penitenciarios en su ámbito de competencia). El tema incluye la capacitación y profesionalización del personal penitenciario; las faltas administrativas y penales que puedan resultar de una función pública indebida; la estructura orgánica de las autoridades penitenciarias; y la colaboración interinstitucional de éstas con otros órganos de gobierno.
9. **AUTOGOBIERNO Y COGOBIERNO:** De acuerdo con Naciones Unidas, se refiere al “control directo y efectivo de un centro penal por parte de sus internos/as o de organizaciones criminales”, mientras que el cogobierno (o cogestión) se define como “la situación en que la administración penitenciaria comparte el poder de gestión de un centro penal con una parte de los internos/as o con organizaciones criminales”.⁹
10. **CONTACTO CON EL MUNDO EXTERIOR:** Hace referencia a las garantías otorgadas a las personas privadas de la libertad y a sus familiares para mantener un vínculo durante el cumplimiento de la pena privativa de libertad. Para el estudio, se considera sobre todo el trato que se le brinda a los visitantes de los centros penitenciarios.
11. **CONFIDENCIALIDAD E IDENTIDAD:** Se refiere al derecho de las personas que han cumplido con su sentencia de mantener en confidencialidad sus antecedentes penales y al derecho de las personas sentenciadas que cumplen la pena en libertad de contar con una identificación oficial.

La clasificación de puntos por tipo implicó identificar aquellos que pueden ser considerados como generales y aquellos que son específicos. Los puntos se consideraron específicos cuando cumplieran dos requisitos: estar dirigidos a un destinatario mencionado explícitamente en el IP¹⁰ e incluir acciones verificables para su cumplimiento. Los puntos que no cumplieran con estos criterios se clasificaron como generales.

Aun cuando el seguimiento de los puntos fue diferenciado según su tipo, se utilizaron dos métodos de análisis comunes tanto para aquellos específicos como generales: los grupos de enfoque y el análisis de difusión de los IP en los que se inscriben los puntos. El análisis diferenciado consistió en una evaluación más puntual para los puntos específicos, para los cuales

⁸ El quinto pilar de la reinserción social, el deporte, no se menciona en ningún IP en materia penitenciaria.

⁹ UNODC ROPAN. 2013. Derecho a la participación para las personas privadas de libertad en Panamá, p. 5. Disponible en línea: https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_5/Opinion_Consultiva_005-2013.pdf

¹⁰ En los casos en que el destinatario específico no se mencione, pero el punto requiera hacer modificaciones legislativas, se inferirá que éste va dirigido a los poderes legislativos y se considerará como específico.

se realizó (además de los métodos mencionados anteriormente) una evaluación sistemática de datos con el fin de verificar su nivel de cumplimiento.

Para el análisis sistemático de datos para los puntos específicos se utilizaron cuatro fuentes de información: análisis legislativo, solicitudes de información, el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) y respuestas institucionales a los IP. El análisis legislativo consistió en una revisión del contenido de leyes, códigos, reglamentos del fuero federal y local en la que se identificó el estado o la presencia de diversos elementos solicitados por los puntos. Las solicitudes de información consistieron en el envío de 1,103 solicitudes de información a través del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales a 67 autoridades, y el respectivo análisis de las respuestas obtenidas. El DNSP se empleó como fuente de información para los puntos que abordaran alguna de las temáticas planteadas en el Diagnóstico, así como para verificar la precisión de las respuestas obtenidas para ciertos puntos que tenían como fuente principal las solicitudes de información. Finalmente, se usaron las respuestas institucionales a la emisión de los IP recabadas por la CNDH cuando éstas pudieran proveer información útil y adicional a lo presentado en las respuestas a las solicitudes de información.

A partir de la información obtenida a través de las cuatro fuentes de análisis sistemático de datos, se realizó un ejercicio de semaforización con el objetivo de identificar la medida en que las autoridades cumplieron lo planteado por los IP. Para ello, se aplicaron una serie de criterios para determinar el nivel en que la autoridad atendió cada punto específico dirigido a la misma (cumplimiento total, parcial o nulo) y para determinar si la respuesta de la autoridad —en caso de haberse recibido— se acompañó de evidencia útil. El resultado de esta semaforización se presenta en el siguiente apartado.

El análisis sistemático de datos se complementó de forma cualitativa con los insumos obtenidos en los grupos de enfoque, mismos que también nutrieron el análisis de los IP que contenían puntos generales. El primer grupo de enfoque se realizó con representantes de la academia y de la sociedad civil con el objetivo de conocer su perspectiva sobre la evolución y el estado actual de los ejes temáticos del estudio, los retos que aún persisten, y para identificar buenas prácticas internacionales y nacionales en la materia. El segundo grupo se hizo con personas privadas de la libertad para indagar en las temáticas relacionadas con las vivencias diarias de la población en reclusión. Finalmente, el tercer grupo de enfoque se hizo con personal de la Tercera Visitaduría para obtener su perspectiva sobre la evolución de los IP desde la perspectiva institucional de la CNDH.

En cuanto al análisis de difusión, se contabilizó la frecuencia con la que se menciona a los instrumentos en cinco medios de comunicación para revisar el nivel de impacto mediático de los IP. Adicionalmente, se obtuvo el universo de notas sobre los derechos humanos en el sistema penitenciario de junio de 2001 a julio de 2018 como punto de comparación para las publicaciones que hacen referencia a los instrumentos de posicionamiento.

La metodología previamente descrita permitió no solo identificar el cumplimiento que se le ha dado a los IP presentados por la CNDH, sino también conocer la evolución que de los once ejes temáticos derivados de dichos instrumentos. A continuación, se presentan los resultados principales del estudio.¹¹

¹¹ Con el fin de sintetizar los principales hallazgos del estudio, este resumen ejecutivo no detalla resultados específicos para todas las metodologías antes mencionadas. En caso de desear más información, favor de referirse al reporte completo del estudio.

SÍNTESIS DE RESULTADOS

Los resultados del estudio se presentan desde dos dimensiones. Primero, se realizó un análisis por IP que permite determinar el cumplimiento que se les ha dado a los puntos inscritos en cada uno de los 21 instrumentos. Segundo, un análisis desde la perspectiva temática muestra el nivel de cumplimiento de los temas contemplados en el proyecto y permite construir un panorama sobre los avances y retos pendientes en las principales problemáticas relacionadas con los Derechos Humanos en el sistema penitenciario.

Con relación a la primera dimensión de resultados, el nivel de cumplimiento que las autoridades han dado a los puntos emitidos por la CNDH en cada IP se presenta a través del resultado de índices de cumplimiento. Estos se calculan a partir de la semaforización de los Puntos Específicos Aplicados (PEA),¹² generando un índice general, así como índices federales y estatales para cada IP.

Para cada instrumento de posicionamiento se calcularon dos índices de cumplimiento: el “Índice de cumplimiento A: universo total” y el “Índice de cumplimiento B: universo efectivo”. La diferencia entre ambos índices consiste en el universo de PEA contemplado para calcular cada uno: el Índice A abarca todas las valoraciones de cumplimiento, mientras que el Índice B solo considera las respuestas efectivas, es decir, aquellas en las que se hace una valoración de cumplimiento total, parcial o nulo (dejando fuera del cálculo los casos en los que no se cuenta con una respuesta efectiva por parte de las autoridades).

El valor de ambos índices está en un intervalo entre 0 y 1, siendo 0 el valor más bajo en donde lo estipulado en el instrumento de posicionamiento no fue cumplido, y 1 el valor más alto en donde lo estipulado se cumplió totalmente.

A continuación, se presentan los índices de cumplimiento generales obtenidos para aquellos IP para los que se hizo una valoración de cumplimiento.¹³ Las gráficas contienen al centro el número de PEA que representa el universo bajo estudio en el IP en cuestión. Los valores que lo componen se muestran bajo la siguiente semaforización:

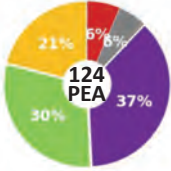
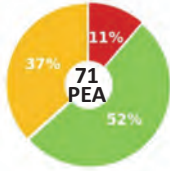
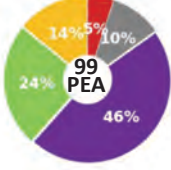
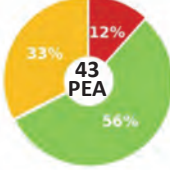
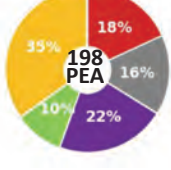
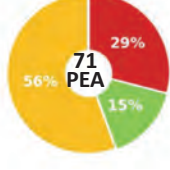
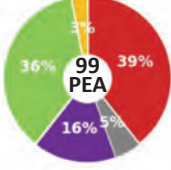
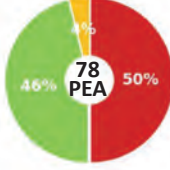
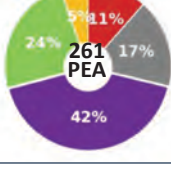
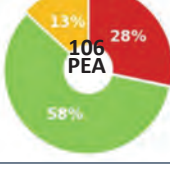
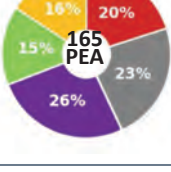
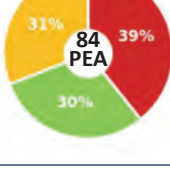
¹² Los PEA son los puntos específicos desglosados según las autoridades destinatarias del PEA. Por ejemplo, un punto específico dirigido a 32 entidades federativas y a la federación tendría 33 PEA.

¹³ La valoración de cumplimiento de los IP se realizó para los 16 IP que cuentan con puntos específicos y para los cuales fuera posible aplicar la metodología de semaforización. Para los cinco IP que no cuentan con puntos específicos no fue posible realizar una valoración de cumplimiento.

Cuadro 4. Semaforización del cumplimiento

				
Cumplimiento total	Cumplimiento parcial	Sin cumplimiento	No evidencia	No respuesta

Cuadro 5. Valoración de cumplimiento de los instrumentos de posicionamiento

No.	Instrumento de posicionamiento	Índice de cumplimiento A	Índice de cumplimiento B
1	Recomendación general 1/2001: Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana.		
2	Recomendación general 3/2002: Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana.		
3	Recomendación general 9/2004: Sobre la situación de los Derechos Humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana.		
4	Recomendación general 11/2006: Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana.		
5	Recomendación general 18/2010: Sobre la situación de los Derechos Humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana.		
6	Recomendación general 22/2015: Sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana.		

RESUMEN EJECUTIVO
ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES,
INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO VII. DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

No.	Instrumento de posicionamiento	Índice de cumplimiento A	Índice de cumplimiento B
7	Recomendación general 28/2016: Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana.		
8	Recomendación general 30/2017: Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana.		
9	Informe especial 2002: Sobre la situación de los Derechos Humanos en los centros de readaptación social y reclusorios preventivos varoniles y femeniles del Distrito Federal.		
10	Informe especial 2004: Sobre la situación de los Derechos Humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos locales y municipales.		
11	Informe especial 2017: Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana.		
12	Pronunciamento 2016: Racionalización de la pena de prisión.		
13	Pronunciamento 2016: Supervisión Penitenciaria.		
14	Pronunciamento 2016: Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana.		

No.	Instrumento de posicionamiento	Índice de cumplimiento A	Índice de cumplimiento B
15	Pronunciamiento 2016: Antecedentes penales.		
16	Pronunciamiento 2016: Perfil del personal penitenciario en la República Mexicana.		

Los IP presentados anteriormente integran al menos un punto específico, por lo que fue posible darles seguimiento a través de una valoración de cumplimiento. Sin embargo, hubo cinco IP (todos pronunciamientos) cuya formulación no permitió identificar puntos específicos sobre los cuales se hiciera una valoración de cumplimiento. La tabla a continuación presenta estos pronunciamientos.

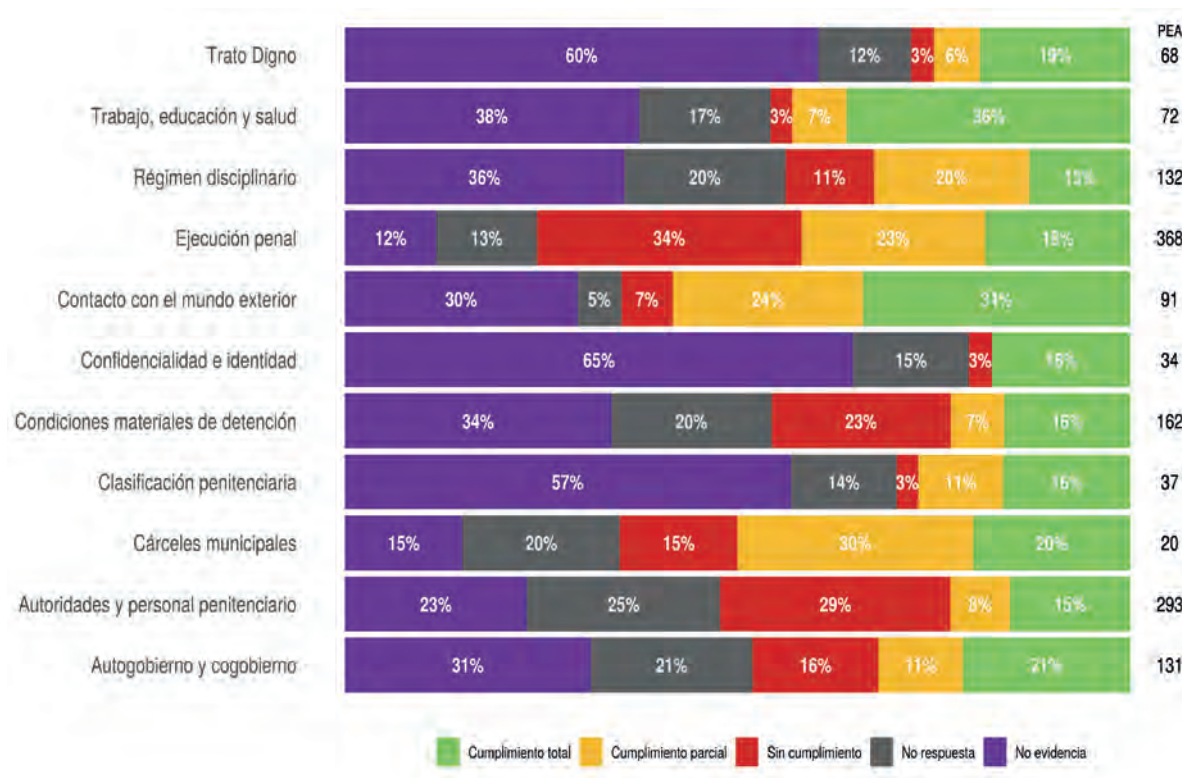
Cuadro 6. Instrumentos de posicionamiento sobre los que no se realizó una valoración de cumplimiento

No.	
1	Pronunciamiento 2015: La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
2	Pronunciamiento 2016: Clasificación penitenciaria.
3	Pronunciamiento 2016: Derecho a la protección de la salud de las personas internas en centros penitenciarios de la República Mexicana.
4	Pronunciamiento 2017: Sobre el plazo razonable en la prisión preventiva.
5	Pronunciamiento 2017: Sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial.

Ahora bien, respecto de la segunda dimensión de resultados que consiste en la valoración del cumplimiento de los once ejes temáticos, a continuación, se presenta una gráfica que muestra la distribución de cumplimiento por eje temático. Para apreciar el peso de cada eje en los IP y para poder ponderar el cumplimiento obtenido, se muestra además una tabla que señala el número de puntos específicos que abordan las problemáticas contempladas.¹⁴

¹⁴ Los puntos específicos generalmente se dirigen a entre una y 33 autoridades, por lo que el nivel de cumplimiento plasmado en la gráfica se construyó a partir de la valoración de cumplimiento de todas las autoridades que hayan proporcionado respuestas de cumplimiento total, parcial o nulo.

Gráfica 1: Valoraciones de cumplimiento por eje temático y prevalencia del tema en los IP



A continuación, se presenta un recuento de los principales hallazgos por eje temático:

Trato digno: El trato que se les brinda a las personas privadas de la libertad continúa siendo un tema pendiente. Los principales retos en la materia se relacionan con la provisión de servicios de calidad especializados para mujeres privadas de la libertad y con la ratificación de instrumentos internacionales sobre la protección de personas adultas mayores.

Trabajo, capacitación, educación y salud: La publicación y entrada en vigor de la LNEP, y con esto, la materialización del principio de reinserción social como objetivo central del sistema penitenciario, representa un avance relevante en relación con este tema. Si bien es necesario seguir reestructurando el funcionamiento del sistema penitenciario bajo este concepto, el presente estudio mostró que se ha avanzado en el cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH en la materia; particularmente aquellas relacionadas con la oferta de servicios educativos y laborales en los centros. En cuestión educativa, se han tomado acciones para proporcionar servicios de educación básica, media y superior a través de convenios con las secretarías de educación estatales. Similarmente, se han establecido mecanismos de cooperación con las secretarías de trabajo de las entidades federativas para proveer capacitaciones y oportunidades laborales para las personas privadas de la libertad. Entre las habilidades más comunes está la carpintería, la mecánica, la artesanía, el estilismo y la repostería. Si bien se ha avanzado, aún

existen establecimientos que no cuentan con los recursos o la infraestructura adecuada para proveer dichos servicios.

Los grupos de enfoque del estudio identificaron algunos retos específicos relacionados con los servicios educativos. Por ejemplo, en ocasiones son las mismas personas privadas de la libertad quienes se encargan de proporcionar los recursos materiales y humanos necesarios para la operación de servicios educativos, y existen ciertas barreras para la obtención de certificaciones educativas, como por ejemplo requisitos de pago.

En cuanto a los servicios de salud, los resultados del estudio muestran que éste continúa siendo un sector deficiente. Dicho pendiente es especialmente urgente cuando se trata de garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en condición de vulnerabilidad, como son las personas con discapacidades psicosociales. Los IP enfocados en esta población presentaron algunos de los índices de cumplimiento más bajos de los IP analizados. Ello sugiere que se ha realizado poco por incluir disposiciones para un debido proceso para esta población y para garantizar que durante la etapa de ejecución se cuenten con instalaciones habilitadas tanto en centros penitenciarios como en instituciones de salud especializadas fuera de los mismos.

Régimen disciplinario: El establecimiento de criterios y lineamientos para regular el aislamiento como medida temporal en la LNEP representó un avance importante para evitar la discrecionalidad en su aplicación. El estudio reveló que, previo a la entrada en vigor de la Ley, existían grandes discrepancias en la normatividad que regulaba el aislamiento como sanción y como medida de internamiento cotidiano en los estados. En particular, la legislación aplicable en muchas de las entidades federativas no especificaba la duración máxima que debe tener el aislamiento ni la establecían como medida disciplinaria de última instancia.

En dicho contexto, uno de los grandes retos es que estos criterios se apliquen de forma total y que las personas privadas de la libertad sean informadas de sus derechos al enfrentar una sanción disciplinaria. En cuanto al orden y la legalidad de los centros, los hallazgos del estudio mostraron que aún persisten condiciones de corrupción y de aplicación discrecional de las reglas en los centros penitenciarios, especialmente a nivel estatal.

Ejecución penal: La entrada en vigor de la LNEP creó una coyuntura favorable para la homologación de criterios legales y de procedimientos en la etapa de ejecución. Ello permitirá atender una de las preocupaciones señaladas de forma transversal en los IP: las discrepancias significativas en los procesos y en el funcionamiento de los centros y los sistemas penitenciarios, particularmente a nivel estatal. La existencia de criterios armonizados permitirá consolidar un estándar para evitar la discrecionalidad en la actuación de las autoridades penitenciarias y garantizar que el internamiento de las personas privadas de la libertad se dé en un marco de respeto a sus derechos humanos.

Un ámbito en donde se prevé que la uniformidad de criterios será especialmente beneficiosa es en los procesos de otorgamiento de beneficios de libertad anticipada. Los índices de

cumplimiento del estudio mostraron que, previo a la entrada en vigor de la LNEP, solamente un número reducido de entidades se encontraban alineadas normativamente con los estándares en la materia. Esto implicaba que los estados operaran con base en criterios diferenciados que dejaban espacio para la discrecionalidad y limitaban el acceso a dicho beneficio. A partir de la entrada en vigor de la LNEP, las entidades deben regirse por las disposiciones de esta ley. En este contexto, uno de los grandes retos será que dichos lineamientos se implementen de forma uniforme, tanto a nivel federal como estatal. Una debida implementación requerirá reforzar la creación de programas específicos para la detección de casos susceptibles de recibir beneficios, por lo que será necesario contar con suficiente personal capacitado. En cuanto al otorgamiento de beneficios de libertad anticipada para personas adultas mayores, uno de los pendientes de la LNEP es que integre la edad de 60 años como el estándar, con el fin de considerar beneficios para esta población.

Contacto con el mundo exterior: Si bien la LNEP establece lineamientos y garantías para la comunicación de las personas privadas de la libertad con su entorno, la investigación corroboró que persisten obstáculos importantes para garantizar una debida vinculación con el mundo exterior. Fundamentalmente, las prácticas utilizadas para revisar a visitantes en los centros pueden ocasionalmente atentar en contra de la dignidad de las personas y tener efectos negativos tanto en quienes visitan como en las personas privadas de la libertad.

Confidencialidad e identidad: Los resultados del estudio sugieren que ha habido avances en el manejo de información en materia penitenciaria entre instituciones penitenciarias y de seguridad pública a nivel nacional. Dos de los pendientes de este tema se relacionan con la necesidad de garantizar el derecho de las personas sentenciadas en libertad de contar con una identificación y de abordar con mayor puntualidad la confidencialidad de los antecedentes penales de las personas que cumplen con una sanción. En cuanto a este último, los índices de cumplimiento del Pronunciamiento sobre antecedentes penales resultaron en cero, lo cual indica que no se ha atendido ninguno de los puntos específicos inscritos en éste. Por ello, un gran pendiente es que las disposiciones sobre antecedentes penales en la LNEP contemplen el principio de reinserción social de todas las personas, independientemente del delito cometido.

Condiciones materiales de detención: Los resultados del estudio sugieren que no se obtuvieron avances importantes en la materia. La inexistencia de espacios dignos y suficientes de internamiento continúa siendo una problemática vigente. Si bien actualmente la población penitenciaria total no rebasa la capacidad instalada de los 308 centros penitenciarios a nivel nacional, la inadecuada distribución de personas privadas de la libertad ha generado sobrepoblación en un número considerable de los mismos que al día de hoy no ha sido atendida. De acuerdo con la valoración de los puntos sobre el tema, menos de la mitad de los llamados de la CNDH en esta materia han sido cumplidos.

Además, los resultados del estudio sugieren que, a raíz del Pronunciamiento correspondiente a la sobrepoblación (2015), en tres años se redujo de 204 centros sobrepoblados a 103 al mes de diciembre de 2018. Esto nos indica una activa respuesta del Estado mexicano para atender las



recomendaciones emitidas por la CNDH, no obstante que en estos 103 establecimientos aún persisten deficiencias en torno a las condiciones de estancia que garanticen vida digna y segura. Dicha situación también es considerada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su manual de Medidas Privativas y no Privativas de la Libertad, por razón de que la calidad del régimen es un factor condicionante de la satisfactoria reinserción social de las personas privadas de la libertad.¹⁵

Clasificación penitenciaria: Los resultados del estudio sugieren que se avanzó en la debida separación de hombres y mujeres privados de la libertad, y en la ubicación adecuada de personas adultas mayores. Sin embargo, aún es necesario que el principio de reinserción social y la cercanía con las familias prevalezca al momento de determinar el establecimiento en el que se albergará a las personas privadas de la libertad.

Cárceles municipales: Se logró un avance en el cierre de las cárceles municipales y distritales que existían en México, que, al momento de la emisión del IP en cuestión, ascendían a 91. Específicamente, se avanzó con el cierre de todas las cárceles municipales o distritales en cuatro de los diez estados que presentaban esta problemática en 2016. En otros cuatro estados se ha iniciado un esfuerzo por cerrar paulatinamente dichos establecimientos, aunque algunos aún permanecen en operación. Es relevante mencionar que, de acuerdo con datos del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, para diciembre de 2018 el número de cárceles municipales y distritales se había reducido de a 18, nueve respectivamente.

Autoridades y personal penitenciario: Los resultados del estudio sugieren que se ha avanzado en la capacitación sobre derechos humanos proporcionada al personal de seguridad de los centros. Sin embargo, persisten retos importantes en cuestiones de la autoridad y el personal penitenciario. En particular, no se han realizado las modificaciones necesarias para que los sistemas penitenciarios y las autoridades que lo integren tengan un perfil alineado a los propósitos de la reinserción social (y no de seguridad pública). Asimismo, se encontró que persiste la necesidad de contar con un servicio de desarrollo profesional de carrera, así como de incluir una perspectiva de reinserción social en el mismo.

Autogobierno y cogobierno: El fenómeno del autogobierno y cogobierno sigue representando una de las problemáticas más violatorias de derechos humanos en el sistema penitenciario. De acuerdo con los índices obtenidos, menos de la mitad de los llamados de la CNDH en materia de autogobierno y cogobierno han sido cumplidos. Los pendientes en el tema continúan siendo el contar con personal de seguridad y custodia suficiente para garantizar la seguridad de los centros, particularmente en aquellos en donde prevalecen condiciones de sobrepoblación. Conviene mencionar, sin embargo, que la erradicación de conductas de autogobierno y cogobierno en los centros penitenciarios requiere de esfuerzos estructurales que van más allá de la contratación de personal.

¹⁵ Medidas Privativas y no Privativas de la Libertad. El Sistema Penitenciario. Manual de Instrucciones. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Viena, 2010, p. 19

CONCLUSIONES

La elaboración del presente estudio mostró que ha habido avances en las problemáticas señaladas por la CNDH en los IP, así como la persistencia de oportunidades de mejora en otros aspectos. El análisis de cumplimiento de los IP permitió conocer el nivel en que las recomendaciones inscritas en éstos han sido acatadas por las autoridades destinatarias. Con ello se generó un diagnóstico sobre la vigencia de las problemáticas detectadas por la CNDH al identificar aquellos puntos que no fueron cumplidos por las autoridades destinatarias. Dicho diagnóstico permite conocer el grado de cumplimiento de los IP e identificar aquellos en donde se debe continuar dando seguimiento.

A través de las diversas herramientas a su disposición para señalar y reparar violaciones de derechos humanos, la Institución ha posicionado diversas problemáticas en materia penitenciaria que afectan de forma generalizada a la población privada de la libertad. Asimismo, ha puesto sobre la mesa las necesidades particulares de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En suma, es necesario que la CNDH continúe el seguimiento de las problemáticas señaladas, y que mantenga su labor de incidencia en aquéllas que no han sido contempladas aún por los IP emitidos hasta hoy. De robustecer su capacidad para formular y darle seguimiento a los mecanismos a su alcance, en especial a las recomendaciones generales, la CNDH podría tener un papel más contundente en la observancia y protección de los derechos humanos en materia penitenciaria en México.



CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1 LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene como objetivos proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y los instrumentos internacionales en la materia.¹ Este organismo ha transitado por varias etapas, en las cuales se han ido modificando tanto su estatus jurídico como su estructura. Como antecedente, en el año de 1989 la Secretaría de Gobernación conformó la Dirección de Derechos Humanos, la cual tenía a su cargo el cumplimiento de funciones relacionadas con el estudio y formulación de normas jurídicas congruentes con el orden constitucional mexicano. El 6 de junio de 1990 se decretó la creación de la CNDH para darle una mejor atención a las demandas de la sociedad por el respeto a los derechos humanos. En esta primera etapa tuvo el carácter de órgano desconcentrado, a cargo de un Presidente, el cual sería nombrado por el Gobierno Federal.²

En una segunda etapa, en 1992, se intentó responder ante el cuestionamiento acerca de ser un órgano para la defensa de los derechos humanos y no formar parte del Gobierno Federal, razón por la cual se adicionó el apartado B al artículo 102 constitucional, el cual menciona en su primer párrafo:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”.

Con esta adición, se elevó a rango constitucional la protección y defensa de los derechos humanos,³ y se facultó a las legislaturas a crear la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de derechos humanos, las cuales tienen, entre otras, atribuciones para conocer las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, y la de formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.⁴ Esto es, la Constitución facultó a estos organismos a

¹ Artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992.

² CNDH, *Manual de Organización General de la Comisión de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 2005. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/Manual_org.pdf

³ Miguel Contreras, *10 temas de derechos humanos*, México, Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003, p. 116.

⁴ Artículo 102, apartado B, párrafos 1 y 2, de la CPEUM.

emitir recomendaciones con un peso moral, pero no con posibilidades de cumplimiento obligatorio.⁵

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 se robusteció y tomó mayor trascendencia el papel de la CNDH ya que en caso de que alguna autoridad rechace una recomendación podrá ser citada, a petición de la Comisión.⁶ En este sentido, el párrafo segundo del apartado B del artículo 102 constitucional, señala:

“Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa”.

Con esto, se ratificó el peso —principalmente moral— de las recomendaciones, ya que las instituciones y empleados gubernamentales deben hacer pública su negativa, lo cual representa un acto que puede poner en tela de juicio su legitimidad social. Además, ahora los servidores públicos están obligados a responder sobre las recomendaciones ya no sólo ante la CNDH, sino también ante la Cámara de Senadores. Esto en virtud de la facultad otorgada a la CNDH de solicitar al Senado o a la Comisión permanente que llamen a aquellos servidores públicos que ignoren sus recomendaciones, con el fin de que expliquen ante el órgano legislativo las causas de su negativa. Esto, sin duda, sigue constituyendo una sanción de tipo moral, pero en cierta forma fortalece el proceso para dar seguimiento a las recomendaciones.

En relación con lo anterior, es importante recalcar que el concepto “derechos humanos” tiene dos dimensiones: una axiológica y una jurídica. La noción axiológica de los derechos humanos los señala como valores, parámetros o ideales que sirven para denotar ejemplos de justicia y legitimidad en la sociedad, mientras que la noción jurídica los identifica como normas que contienen los derechos subjetivos fundamentales y que se encuentran reconocidos en declaraciones internacionales o en normatividad interna.⁷ Cuando una persona acusa que han sido violentados sus derechos humanos por alguna autoridad, además de significar que la autoridad en cuestión trasgredió el orden jurídico, implica que faltó a la ética y los valores de

⁵ Ante el argumento de que se debería optar por darle facultades a la CNDH para poder expedir sanciones que tengan consecuencias jurídicas, Natarén (2005) ha señalado que no se debe olvidar que la CNDH no es un tribunal que pueda imponer coactivamente sus propuestas y que únicamente la aceptación formal de las autoridades a las que se dirigen dichas recomendaciones es lo que las convierte en obligatorias.

⁶ Es de resaltar, además, que con la reforma constitucional de 2011 los derechos humanos son reconocidos y no otorgados (art. 1); en caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo, en tanto que por causas de carácter humanitario se puede solicitar la condición de refugiado (art. 11); y se regula la facultad del Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional a las personas extranjeras: derecho de audiencia y debido proceso (art. 33).

⁷ Mario Álvarez Ledezma, *Acerca del concepto “Derechos Humanos”*, México, McGraw-Hill, 2003.

la humanidad, o, de forma específica, al respeto, no-discriminación, la igualdad, tolerancia, justicia, entre otros. De ahí que la fuerza del concepto va más allá de lo jurídico.

En este sentido, se puede afirmar que el uso de recomendaciones, como medios de protección de los derechos humanos, deriva su eficacia de la dimensión axiológica de estos derechos, al no contar las Comisiones con un medio coactivo que obligue a las autoridades a acatar sus sugerencias. Su peso moral y su impacto ante la opinión pública constituyen la principal fuente de poder en las recomendaciones. No obstante, existen factores adicionales que condicionan la eficacia de las recomendaciones como mecanismo de protección. En primer lugar, que tengan una base *jurídica sólida*. En este sentido, Carpizo, al afirmar que buena parte de la estructura de las recomendaciones es la de una sentencia, ha enfatizado que “la argumentación jurídica es la columna vertebral de ella, basada en pruebas que deben ser relacionadas con cada uno de los puntos de la recomendación”.⁸ De ahí que la fundamentación jurídica de las recomendaciones resulte también un elemento de peso en su seguimiento por parte de la autoridad. El funcionario expuesto ante una recomendación planteada sobre argumentos jurídicos endebles encontrará la oportunidad para no verse obligado a acatarla e incluso oponerse o rechazar dicha recomendación.⁹

En segundo lugar, que se dé a las recomendaciones *seguimiento y publicidad*. Como ha señalado Carpizo: “el seguimiento de las recomendaciones es esencial a la función del ombudsman. Si no, toda la labor se esfuma y termina en nada”.¹⁰ La publicidad de las recomendaciones se realiza en los informes oficiales, pero resulta más eficaz el hacer uso de los medios masivos de comunicación, los cuales tienen una mayor difusión e impacto en la sociedad. Y, en tercer lugar, el propio *prestigio del órgano que las emite y su imagen ante la sociedad*, los cuales pueden abonar o restar al peso moral que tienen los derechos humanos.¹¹ De este modo, la eficacia de las recomendaciones, al ser sugerencias de un organismo, depende, en buena medida, de su fundamentación, publicidad y peso moral.

1.2 LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La CNDH tiene la misión de promover y proteger los derechos humanos en el país. Para cumplir con esto, realiza diferentes actividades: una de las principales es recibir, atender y dar seguimiento hasta su conclusión las quejas promovidas por personas, así como formular recomendaciones generales, las cuales se fundamentan en los estudios realizados por la propia Comisión a través

⁸ Jorge Carpizo, “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones”, *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 10, 2009, pp. 83-129.

⁹ José Francisco Báez Corona, “Eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México y la reforma constitucional 2011”, *Una voz pro persona*, Veracruz, Universidad Veracruzana, 2013, p. 34.

¹⁰ J. Carpizo, *op. cit.*

¹¹ J. F. Báez Corona, *op. cit.*, p. 34.

de las Visitadurías Generales,¹² informes especiales y pronunciamientos, en adelante instrumentos de posicionamiento. El presente estudio tiene como objetivo generar un diagnóstico sobre los alcances y el grado de cumplimiento de estos instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en el tema de discriminación en el país.

De acuerdo con el artículo 2 de su propia ley, la CNDH tiene la alta misión de dar “protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”, contando con personalidad y patrimonio propios, así como con las facultades que dan lugar a las actividades que realiza: tanto académicas como de difusión, culturales, capacitación, conciliación, etcétera. Para fines de lo anterior tiene, entre otras, la atribución de conocer las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación,¹³ y la de emitir instrumentos de posicionamiento sobre éstas.¹⁴

En este sentido, el artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH dispone que el fin de las *Recomendaciones Generales* a las diversas autoridades del país es que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Y que la forma de verificar el cumplimiento de tales recomendaciones es mediante la realización de estudios generales, a fin de conocer de manera homogénea el grado de impacto que han producido en las autoridades a las que fueron dirigidas. Sin embargo, tales estudios no se han formulado de forma sistemática, a la vez que las Visitadurías Generales en las que ha recaído la preparación de dichas recomendaciones tampoco tienen establecido un procedimiento para darles seguimiento y valorar su grado de aceptación en las instituciones públicas.

En el caso de los *Informes Especiales* dirigidos a alguna autoridad, regulados en los artículos 174 y 175 del Reglamento, la Comisión no está obligada a dar seguimiento. Sin embargo, el Reglamento establece que se hará constar en el expediente respectivo toda aquella información que se reciba sobre las medidas que se hubieren tomado y la autoridad que las haga del conocimiento de la Comisión Nacional. Al respecto, cabe señalar que tampoco se dispone de un análisis integral sobre el impacto generado a través de estos instrumentos.

El derecho a la no discriminación en México tiene múltiples y complejos orígenes y expresiones que es necesario conocer a fondo para enfrentarla más eficazmente. Si persiste la discriminación es porque está muy enraizada en las estructuras sociales, políticas, económicas, culturales, jurídicas, estéticas, etc. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha realizado un

¹² Artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH, de 29 de septiembre de 2003.

¹³ Véanse los artículos 3, 6, fracción I, 8 y 25 de la Ley de la CNDH; y los artículos 9, 80 y ss. del Reglamento Interno de la CNDH.

¹⁴ Véanse los artículos 3; 6, fracción III; 44; 46; 47; 48; 49 de la Ley de la CNDH; y los artículos 44; 140; 174 y 175 del Reglamento Interno de la CNDH.

gran esfuerzo para erradicarlo de la sociedad a través de sus programas de promoción y protección de las seis Visitadurías Generales.

1.3 LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS ACCIONES EN MATERIA DE NO DISCRIMINACIÓN

Desde 2011, con la reforma constitucional de fecha 10 de junio, se dotó de mayores facultades a la CNDH, con el fin de establecer de manera expresa el deber de todos los servidores públicos de dar respuesta a las recomendaciones que les formule, bien atendiendo la recomendación o, en su defecto, para el caso de que no fueren aceptadas o cumplidas por parte de las mismas autoridades o servidores públicos a las que hubieren sido dirigidas, fundando, motivando y haciendo pública su negativa. Esto a manera de presión política, jurídica y moral.¹⁵ Esta misma reforma de 2011 facultó a la CNDH para poder investigar hechos que constituyeran violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pida el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México o las legislaturas de las Entidades Federativas. Todo ello con el fin de tutelar de mejor manera los derechos humanos de las personas que se encuentran en territorio nacional.

En este tenor, la CNDH tiene un papel preponderante en materia de protección y respeto a los derechos humanos. Para cumplir con su cometido, la CNDH ha sufrido una importante evolución y transformación en sus facultades, mismas que le han llevado a incrementar su estructura y especializar sus funciones a través de la actuación de sus seis Visitadurías Generales que hoy la conforman, con los correspondientes programas que tienen a su cargo. Estas Visitadurías Generales son:

Primera Visitaduría: Conoce, analiza e investiga las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos Humanos y violaciones cometidas por autoridades de carácter federal; realiza las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; y, de no ser así, formula los proyectos de Recomendación correspondientes. Además, dirige los programas de:

- a. **Programa de Personas Desaparecidos:** conoce e investiga quejas relativas a personas de las que se desconoce su paradero y cuya desaparición presuntamente involucra la participación de alguna autoridad o servidor público, además de coadyuvar con los órganos de procuración de justicia en la búsqueda de los agraviados.

¹⁵ Es de destacar que, en dicha reforma, se estableció así mismo la facultad de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, según fuere el caso, o de las legislaturas de las Entidades Federativas, según correspondiere, de llamar, “a solicitud de los organismos protectores de derechos humanos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa” (Artículo 102, apartado B), dotándole con ello un mayor nivel de vinculatoriedad a las recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables.

- b. Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:** su objetivo es contribuir a la salvaguarda de los derechos humanos de las personas con discapacidad mediante tres ejes centrales: protección, promoción y supervisión. Para cumplir tal fin, realiza actividades de capacitación, asesoría jurídica, análisis legislativo, evaluación de políticas públicas, supervisión, promoción y difusión de los derechos de las personas con discapacidad.
- c. Programa de VIH-Sida y Derechos Humanos:** fue creado para combatir las prácticas discriminatorias y otras formas de violaciones a los derechos humanos de las que son objeto las personas que viven con el VIH o Sida en nuestro país.
- d. Programa de Atención a Víctimas del Delito:** defiende y promueve los derechos humanos de las víctimas del delito, teniendo como objetivo “orientar, asesorar y atender a las víctimas u ofendidos del delito en el aspecto jurídico y psicológico, promoviendo y difundiendo sus derechos y fortaleciendo las relaciones con instituciones públicas y organismos no gubernamentales que brinden atención a las víctimas del delito en el país, así como impulsar entre ellas acciones de prevención de la victimización”.¹⁶
- e. Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia:** tiene como objetivo fundamental, divulgar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres, la niñez y la familia desde una perspectiva de género y del interés superior que representa la infancia, realizando programas de formación y capacitación que conformen una cultura de respeto a sus derechos que posibilite su práctica cotidiana en la familia y la sociedad en general.

Segunda Visitaduría: Conoce, entre otros aspectos, las quejas e inconformidades en contra de las autoridades federales sobre presuntas violaciones a derechos humanos.

Tercera Visitaduría: Conoce las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos en el ámbito penitenciario, preponderantemente las cometidas por las autoridades federales y el Sistema Integral de Adolescentes; y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Cuarta Visitaduría: Investiga las presuntas violaciones a derechos humanos relacionados con personas indígenas; y tiene a su cargo los programas de:

- a. Programa de Asuntos de la Mujer e Igualdad entre Mujeres y Hombres:** se encarga de la observancia, el seguimiento, la evaluación y el monitoreo de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PNIMH), y tiene por objeto construir un sistema de información sobre la igualdad entre hombres y mujeres y el efecto de las políticas públicas al respecto.
- b. Programa de Promoción de los Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas:** tiene como objetivo impulsar acciones para la promoción de los derechos humanos de los indígenas, a través de la organización de talleres, pláticas, cursos, seminarios, reuniones y acuerdos interinstitucionales, foros y conversatorios, con el

¹⁶ CNDH, *Estructura*. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Estructura>

propósito de consolidar la cultura del respeto a los derechos humanos de este sector de la población.

- c. **Programa de Atención de Asuntos de Indígenas en Reclusión:** Para salvaguardar los derechos humanos de los indígenas en reclusión se llevan a cabo acciones de difusión, orientación, visitas a los centros penitenciarios y capacitación tanto a los internos como a los servidores públicos. De esta manera se busca que las autoridades respeten los derechos de las personas indígenas en reclusión y que los indígenas internos los hagan exigibles.

Quinta Visitaduría: Tiene a su cargo los temas de violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes y dirige los programas de:

- a. **Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos:** busca proporcionar atención personalizada a los colaboradores de los medios de comunicación y miembros de los organismos civiles de derechos humanos, con la finalidad de fortalecer la creación de un frente común en la defensa de los derechos humanos; por ello este Programa tiene como principal objetivo atender las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas en contra de ambos grupos, procurando con ello que las autoridades se comprometan a respetar los derechos de éstos y adquirieran mayor sensibilidad ante las actividades realizadas por los periodistas y los defensores civiles.
- b. **Programa Contra la Trata de Personas:** su objetivo es atender el problema de manera integral, en los aspectos jurídico, institucional y social, y de establecer estrategias y acciones para prevenir, erradicar y sancionar este delito, así como proteger y brindar asistencia a las víctimas del mismo.

Sexta Visitaduría: Conoce asuntos en materia laboral, de seguridad social y de derechos ambientales.

Instrumentos de posicionamiento sobre actos de discriminación

En el periodo comprendido de 2001 a 2017, la CNDH ha emitido 15 recomendaciones particulares, relativas a la no discriminación en los que se han abordado temas sobre salud sexual y reproductiva (violencia obstétrica), derecho al trabajo y permisos de maternidad, una vivienda digna, la falta de adecuación de transporte público para las personas con discapacidad, seguridad social para elementos de la defensa nacional por padecer VIH, entre otros.¹⁷

Por otro lado, desde el año 2001 a la fecha, la CNDH ha emitido 31 Recomendaciones Generales: en cuanto a no discriminación se encuentran la Recomendación No.8/2004, relativa al caso de la discriminación en las escuelas a menores portadores de VIH o que padecen SIDA; la No.5/2003, sobre la discriminación en las escuelas por motivos religiosos; la No.13/2006, sobre las prácticas

¹⁷ Todas las Recomendaciones están debidamente sistematizadas y pueden ser consultadas en la página web oficial de la CNDH. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

de verificaciones migratorias ilegales; la No.15/2009, sobre el derecho a la protección de la salud; la No.23/2015 sobre matrimonio igualitario; la No.27/2016, sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas; y la No.31/2017, sobre violencia obstétrica.¹⁸

Además, la CNDH ha emitido 3 instrumentos de posicionamiento, sobre los que versa este proyecto de investigación, y que resultan clave para entender el grado de avance que existe en nuestro país en dos temas trascendentales en materia de no discriminación: aquella por razones de homofobia y la fundada en razones de género. Estos instrumentos son: el Informe Especial sobre el caso de discriminación a la profesora Eufrosina Cruz Mendoza de 2008; el Informe Especial sobre violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia de 2010; y la Recomendación General Núm. 23/2015, sobre el matrimonio igualitario.

Asimismo, la CNDH emitió en 2016 el estudio sobre los Principales Resultados sobre la Encuesta de Igualdad y No Discriminación por Razón de Género,¹⁹ para revisar y comparar los resultados de dicha encuesta y reflexionar sobre la percepción que tiene la población mexicana acerca de la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, tal como se señala en las atribuciones del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PAMIMH), adscrito a la Cuarta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). En 2016 y 2018 emitió los Estudios sobre la Igualdad entre Mujeres y Hombres en materia de Puestos y Salarios en la Administración Pública Federal (APF) 2015²⁰ y 2017;²¹ y en 2016 el Análisis, Seguimiento y Monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.²²

Finalmente, la CNDH, en ejercicio de sus facultades constitucionales, ha promovido 150 acciones de inconstitucionalidad con las que ha buscado preservar el mantenimiento del respeto a la supremacía constitucional mediante el pronunciamiento jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de ser procedente, de la derogación de leyes o tratados internacionales que resulten ser contrarios a nuestra Carta Magna. En este rubro, 40 Acciones de Inconstitucionalidad han versado, de manera directa, o indirecta, sobre la no discriminación. Por mencionar algunas podemos destacar las relativas a la consulta previa, libre e informada en el caso de las personas con discapacidad; sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas; sobre la no discriminación a la tutela judicial efectiva;²³ las acciones de inconstitucionalidad 2016/32, sobre el Código Civil para el Estado de Chiapas;²⁴ y 2016/29, sobre el Código Civil para el Estado de Puebla,²⁵ ambas sobre la “definición” de matrimonio que contemplan dichos Códigos Civiles.

¹⁸ Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_023.pdf

¹⁹ Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Resultados-Encuesta_20161212.pdf

²⁰ Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Estudio-igualdad-20161215.pdf>

²¹ Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Estudio-igualdad-20180206.pdf>

²² Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-Principios_20161212.pdf

²³ Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Acciones_Inconstitucionalidad

²⁴ Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2016_32.pdf

²⁵ Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2016_29.pdf

1.4 LOS DERECHOS HUMANOS Y SU CUMPLIMIENTO: APUNTES PARA SU MEDICIÓN

Es importante recordar el alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, las cuales se encuentran intrínsecamente ligadas al seguimiento que se realiza en este documento de los instrumentos emitidos por la CNDH sobre discriminación en México.

Figura 1. Alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos

Respetar	Proteger	Cumplir
El Estado debe abstenerse de interferir con el disfrute de los derechos humanos.	El Estado debe impedir que agentes privados o terceros vulneren los derechos humanos.	El Estado debe adoptar medidas positivas, incluida la adopción de legislación, políticas y programas apropiados para velar por la realización de los derechos humanos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012:14.

La búsqueda por consolidar el respeto a los derechos humanos en las sociedades actuales involucra esfuerzos interdisciplinarios, multisectoriales, así como evaluaciones periódicas, con el fin de obtener parámetros confiables que rastreen avances y revelen áreas de oportunidad. En este sentido, en las últimas dos décadas se ha dado un nutrido debate sobre la pertinencia de diversos métodos, técnicas e indicadores en materia de derechos humanos.²⁶ Alimentados desde la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales, los aportes han sido cada vez más significativos, al sumar voluntades y experiencias por sistematizar, medir y contrastar cambios de una temática altamente compleja, especializada y frecuentemente invisibilizada.²⁷

Al considerar la trayectoria de este debate, el equipo interdisciplinario de investigación se inclinó por un diseño mixto capaz de sumar los distintos indicadores cualitativos y cuantitativos con los recursos humanos, materiales y fuentes de información disponibles.²⁸ Aunque la estrategia metodológica se trazó a la medida de los objetivos iniciales de la investigación, se desarrolló

²⁶ Indicadores de derechos humanos: “brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.” ACNUDH, *op. cit.*, p.19.

²⁷ Vid. ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, Nueva York, EEUU/Ginebra, Suiza. Naciones Unidas, 2012; Ariadna Estévez y Daniel Vázquez eds., “Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria”. *Norteamérica*. México, vol.6 núm.1, enero-junio de 2011. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000100010; Karina Ansolabehere, Francisco Valdés Ugalde, Daniel Vázquez eds., *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina*, México, FLACSO/México, 2015, pp.428; Philip Alston, “Towards a Human Rights Accountability Index”, *Journal of Human Development*. vol.1, núm. 2, 2000, pp.249-271; Todd Landman y Edzia Carvalho, *Measuring Human Rights*. Londres. Routledge, 2009, pp.163; Todd Landman, “The Scope of Human Rights: From Concepts to Measures”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*. [s. l. i.], 2006. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22302.pdf>

²⁸ Esta metodología se basa en la desarrollada en Elisa Ortega Velázquez y Agustín Morales Mena, *Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes*, México, CNDH, 2018.

pensando en que cada una de sus técnicas e indicadores fueran concurrentes con los establecidos por el documento: *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), publicado en 2012. Muestra de ello es que se retomaron todas las categorías posibles de indicadores de derechos humanos.

Figura 2. Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos²⁹

	Objetivo / basado en hechos	Subjetivo / basado en juicios
Cuantitativo	A. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables.	B. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio utilizando, por ejemplo, escalas cardinales/ordinales.
Cualitativo	C. Indicador articulado de forma descriptiva, en forma categórica y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables.	D. Indicador articulado en forma descriptiva, no necesariamente en forma categórica, y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012:14.

Si bien la Guía del Alto Comisionado señala que *“la preferencia se inclinaría por los indicadores del cuadrante A sobre los del cuadrante C, y por los del cuadrante B sobre los del D o los de AC sobre los de BD y a los de A sobre los demás”*,³⁰ en estudios transversales, complejos y con objetivos precisos como el presente, donde la información no siempre es fiable y objetiva, es necesario ampliar el abanico de indicadores, teniendo en cuenta las preferencias antes señaladas y siempre optando por calidad y no necesariamente con cantidad de información. Tener más cifras no brinda necesariamente diagnósticos más precisos, por lo que es fundamental delimitar la unidad de análisis, ya sea el Estado o a poblaciones determinadas. Por ello, es clave la mezcla de técnicas cualitativas y cuantitativas, así como la selección adecuada de indicadores (estructurales, de proceso o de resultados) de acuerdo a los objetivos de cada investigación.

²⁹ Los indicadores pueden ser:

Cualitativos: cuando cuentan con información articulada en forma descriptiva o categórica. Se utilizan para profundizar en la temática analizada.

Cuantitativos: cuando involucran estadística descriptiva o inferencial. Se utilizan para obtener un panorama amplio de la temática analizada.

Objetivos: pueden observarse y verificarse directamente (por ejemplo, número de muertes violentas, nacionalidad de una víctima).

Subjetivos: se basan en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios expresados por personas expertas o involucradas en la temática analizada (por ejemplo, testimonios de entrevistas personales o grupales) ACNUDH, *op. cit.*, p.14.

³⁰ ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, Nueva York, EEUU/Ginebra, Suiza. Naciones Unidas, 2012, pp.

Figura 3. Indicadores estructurales, de proceso y de resultados

Indicadores estructurales	• Captan la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos. La unidad de medición es el Estado. Involucran cambios legislativos, ratificación y adopción de instrumentos legales internacionales, así como marco institucional interno para aplicar obligaciones respecto del derecho, políticas públicas, programas y otros necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos.
Indicadores de proceso	• Recogen los esfuerzos que realiza el Estado para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en resultados concretos. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente el cumplimiento o progreso de un derecho o el proceso de protección del derecho. La unidad de medición es el Estado. Ejemplos de indicadores de proceso son cobertura de ciertos grupos de población en programas públicos, mejoras físicas y de infraestructura tangibles, denuncias y quejas recibidas por grupos vulnerables, reparación del daño o indicadores que reflejan el funcionamiento de instituciones específicas como la CNDH o el sistema judicial.
Indicadores de resultados	• Evalúan los efectos deseados de los esfuerzos de los Estados, pueden relacionarse fácilmente con el disfrute de un derecho y son indicadores que acumulan el impacto de los procesos. La unidad de medición son las personas y colectivos en relación al disfrute de sus derechos humanos en su cotidianidad. Casos de indicadores de proceso son tasa de alfabetización, número de detenciones arbitrarias, diagnósticos específicos sobre violaciones a derechos humanos directamente con grupos vulnerables.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012; Ansolabehere, *et al.*, 2015.

Debido a la naturaleza del seguimiento a los instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de discriminación, es necesario señalar que la mayoría de los indicadores que se retomaron fueron estructurales y de proceso los cuales cuentan como unidad de análisis al Estado.³¹ A la par, se retomaron los criterios RIGHTS, por sus siglas en inglés, para la selección de indicadores de derechos humanos:³²

- R.** Pertinentes y fiables.
- I.** Independientes en sus métodos de acopio de datos de los sujetos observados.
- G.** Globales y útiles a escala universal, aunque también susceptibles de contextualización.
- H.** Centrados en las normas de derechos humanos y anclados en el marco normativo de derechos.
- T.** Transparentes en sus métodos, oportunos y definidos en el tiempo.
- S.** Simples y específicos

³¹ Es igualmente importante señalar que los indicadores de proceso y de resultados no siempre son mutuamente excluyentes, es decir, pueden traslaparse, y uno de proceso para un derecho humano puede ser un indicador de resultados para otro. ACNUDH, *op. cit.*

³² ACNUDH, *op. cit.*, p.56.

En cuanto a las fuentes y los mecanismos para la generación de datos para los indicadores se recogieron las siguientes:³³

Figura 4. Fuentes y mecanismos para generación de datos para indicadores

1. Datos basados en hechos	• Respuestas de autoridades a solicitudes de información • Información documental proporcionada por la CNDH • Legislación nacional, estatal y tratados internacionales • Informes de OSC sobre el derecho a la no discriminación • Seguimiento de medios impresos y recursos académicos
2. Estadísticas socioeconómicas y administrativas	• Bases de datos de la CNDH para análisis longitudinal de las quejas sobre violaciones a derechos humanos, referidas en los instrumentos de posicionamiento analizados • Bases de datos oficiales • Análisis longitudinal de presencia en medios impresos y recursos académicos
3. Encuestas de percepción y opinión	• Encuestas sobre las temáticas referidas en los instrumentos de posicionamiento a analizar sobre discriminación.
1.4. Juicios de expertos	• Siete grupos de enfoque con asistentes de academia, sociedad civil, gobierno, organismos internacionales y CNDH • Tres entrevistas con informantes clave • Juicios y propuestas de OSC y Organismos internacionales sobre no discriminación en informes espejo

FUENTE: Elaboración propia a partir de la presente investigación y ACNUDH, 2012:58.

Como se puede observar, en el listado de fuentes y mecanismos para la generación de datos para indicadores, la estrategia metodológica que se plantea es transversal y longitudinal, al recoger indicadores confiables para dar seguimiento a los instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de discriminación. A partir de la estrategia metodológica planteada; además de evaluar su cumplimiento en el contexto en el que fueron emitidos los instrumentos, también se rastrea la actualidad de las temáticas referidas en los mismos.

³³ La investigación recogió todas fuentes sugeridas por Naciones Unidas para el estudio de derechos humanos. ACNUDH, *op. cit.*, p. 58.

CAPÍTULO 2. SÍNTESIS METODOLÓGICA

A continuación, se resumen los métodos, las técnicas y los indicadores empleados por parte del equipo interdisciplinario de investigación, para dar seguimiento a los siguientes instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de no discriminación:

- Recomendación General 23/2015 Sobre el matrimonio igualitario. (2015)
- Informe Especial. Sobre el caso de discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza. (2008)
- Informe Especial. Sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos Cometidos por Homofobia. (2010)

En suma, se buscó:

- Conocer los alcances de las propuestas incluidas en los instrumentos referidos.
- Analizar los cambios en la legislación federal y estatal en el marco normativo que regula la materia de no discriminación en el país, a partir de la emisión de los instrumentos.
- Evaluar el comportamiento de las quejas que ha recibido la CNDH, a partir de la emisión de los instrumentos de posicionamiento y las violaciones señaladas en cada uno.
- Formular observaciones y propuestas de personas expertas en la materia para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en materia de no discriminación.

2.1 OBJETIVO

Objetivo general

1. Articular un análisis transversal interdisciplinario de seguimiento a tres instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH antes referidos.

Objetivos específicos

1. Dar seguimiento a las propuestas incluidas en cada instrumento de posicionamiento y sistematizar las respuestas a las solicitudes de información de las autoridades involucradas, con un semáforo de cumplimiento y respaldo de implementación.
2. Analizar los cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores a cada instrumento.
3. Contrastar información de las temáticas específicas.
4. Analizar la presencia de los instrumentos de posicionamiento en medios impresos y recursos académicos.

5. Registrar las acciones específicas de cada una de las instituciones involucradas, a partir de las propuestas de los instrumentos.
6. Sistematizar posibles sanciones penales y administrativas que en su caso hubieran inducido la emisión de los instrumentos enlistados.
7. Rastrear puntualmente, a través de informes espejo posteriores de OSC y organismos internacionales, desde la emisión de cada instrumento hasta la actualidad, la evolución de:
 - El matrimonio igualitario;
 - Participación política de mujeres indígenas;
 - Violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia.
8. Llevar a cabo un análisis longitudinal de las quejas sobre violaciones a derechos humanos, referidas en cada instrumento de posicionamiento analizado.
9. Recoger propuestas de personas expertas para que la CNDH fortalezca futuros instrumentos de posicionamiento y su influencia en materia del respeto al derecho a la no discriminación.
10. Proponer temáticas y acciones que mejoren la incidencia de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en la materia.

2.2 METODOLOGÍA, TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN E INDICADORES

A partir de los objetivos de la investigación, se diseñó una metodología mixta, en la que convergen técnicas jurídicas, cualitativas y cuantitativas, las cuales en su conjunto —desde una perspectiva interdisciplinaria— permitió cumplir con los objetivos específicos de la investigación. Es decir, alimentar un seguimiento transversal y longitudinal de las recomendaciones generales y los informes especiales emitidos por la CNDH en materia no discriminación.

2.2.1 Análisis cualitativo

El análisis cualitativo involucró:

1. Análisis documental del contenido de los instrumentos de posicionamiento referidos.
2. Revisión de los documentos históricos que posee la Cuarta Visitaduría, respecto de la recomendación e informes emitidos.
3. Definición de la estructura de variables de la investigación.
4. Diseño de una guía de entrevista a informantes clave.
5. Aplicación de tres entrevistas a informantes clave.
6. Diseño de una guía de grupos de enfoque.
7. Logística y aplicación de siete grupos de enfoque con expertos de gobierno, academia, OSC y de la CNDH.
8. Transcripción de entrevistas y grupos de enfoque.
9. Análisis de entrevistas y grupos de enfoque con software MAXQDA.
10. Búsqueda y análisis de contenido de aparición en medios impresos y recursos académicos de cada uno de los instrumentos de posicionamiento a partir de su emisión hasta abril de 2018.

Solicitudes de información

Previo elaboración de las solicitudes de información por parte del equipo de investigación, la CNDH se encargó de gestionar dichas solicitudes a las autoridades responsables señaladas en cada instrumento de posicionamiento en el mes de junio de 2018. Las solicitudes de información recogieron lo siguiente:

1. Un informe sobre las acciones específicas realizadas para cada una de las recomendaciones/propuestas contenidas en los pronunciamientos, implementadas por la autoridad, en el ámbito de su competencia, a partir de su emisión.
2. Un registro de las posibles sanciones penales y administrativas a servidores y funcionarios que, en su caso, la emisión de los instrumentos de posicionamiento hubiera provocado.
3. Documentación de soporte al informe rendido.

Análisis de las respuestas a solicitudes de información

El análisis de contenido de las respuestas a las solicitudes de información permitió identificar el grado de cumplimiento, al cruzar directamente las recomendaciones/propuestas específicas, que se incluyen en cada uno de los instrumentos de posicionamiento, con las respuestas de las autoridades, en el ámbito de su competencia.

Los oficios recibidos en formato digital se organizaron y están incluidos en el anexo digital correspondiente de la investigación.

Clasificación de la información

Una vez sistematizada la información, se realizó un primer análisis de contenido de las respuestas brindadas por las diferentes autoridades, con el cual se generaron las categorías para agrupar las acciones, por ejemplo:³⁴

- Cambio legislativo estatal
- Cambio legislativo federal
- Campañas de difusión
- Capacitación de servidores públicos (formación continua, cursos, talleres, conferencias)
- Colaboración con OSC, organismos internacionales y academia

Posteriormente, se realizó el cruce con las recomendaciones/propuestas, para distinguir aquellas acciones reportadas por las autoridades *vinculadas directamente al instrumento*, y otras que fueron referidas por estar *relacionadas con el tema*, pero que no responden específicamente a lo planteado por la recomendación o el informe.

³⁴ La categorización se ajustó a los contenidos de las respuestas a las solicitudes de información.

Semáforo de cumplimiento

El presente *Semáforo de cumplimiento* se diseñó con el objetivo de identificar el grado de cumplimiento de cada una de las propuestas dirigidas a las autoridades. De esta forma, se realizó el cruce entre las recomendaciones/propuestas de cada instrumento de posicionamiento, con las respuestas a las solicitudes de información.

El Semáforo agrupa los tipos de respuesta en cuatro niveles de cumplimiento. Estas categorías fueron retomadas y ajustadas a partir del modelo de *Clasificación de comunicaciones sobre denuncias de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del Relator Especial de las Naciones Unidas, Philip Alston.³⁵

Tabla. Semáforo de cumplimiento

Semáforo de cumplimiento	Análisis de Respuesta
	a) Respuesta satisfactoria: respuesta que atiende toda la propuesta/recomendación. Se informa de las acciones implementadas y se comprueban con documentación.
	b) Respuesta cooperativa pero incompleta: respuesta que atiende de forma parcial la recomendación/propuesta dirigida. Se informa sobre otro tipo de acciones relacionadas con la administración y procuración de justicia y el punto recomendatorio.
	c) Respuesta sin argumentación suficiente: respuesta que informa de otras acciones que no se relacionan con lo recomendado.
	d) Respuesta rechazada: respuesta que señala no tener información al respecto, y sugiere remitirse a otra dependencia.
	e) Acuse de recibo: respuesta que reconoce que la solicitud fue recibida pero no ofrece información requerida.
	f) Sin respuesta: La institución no remitió informe con acciones implementadas, ni documentación de evidencia.
	h) Sin facultades/atribuciones: la institución no cuenta con las facultades y/o atribuciones para dar cumplimiento a la propuesta/recomendación que le fue dirigida.
	i) Sin evaluación/no aplica: la institución no puede dar cumplimiento por condiciones contextuales u operativas ajenas a su responsabilidad.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH (2012:59).

De esta forma, los resultados de los semáforos permitieron evaluar, por un lado, el cumplimiento particular de las propuestas de cada instrumento y, por el otro, el de las instituciones estatales y federales en general. Cabe subrayar que los puntos recomendatorios evaluados en azul están excluidos en todo cálculo de porcentajes de semáforos e índices de cumplimiento de la presente investigación, por las razones referidas en la tabla anterior.

³⁵ ACNUDH, *op. cit.*, p. 59.

2.2.2 Análisis cuantitativo

Índices de Cumplimiento

Para sintetizar los resultados de la evaluación a partir de los semáforos, se calcularon dos índices de cumplimiento. El Índice de Cumplimiento A, sintetiza la evaluación de las respuestas de todas las autoridades a las que se dirigió el instrumento de posicionamiento. Este índice da un panorama del cumplimiento de instituciones federales y estatales, incluyendo aquéllas que no respondieron a la solicitud, por lo que es más preciso para un balance global del impacto de los instrumentos de posicionamiento.

Por su parte, el Índice de Cumplimiento B sintetiza únicamente la evaluación de las autoridades que enviaron respuestas a la solicitud de información. Por lo que, a diferencia del Índice de Cumplimiento A, excluye aquellas autoridades con semáforo Gris/Sin respuesta. Lo anterior permitió resumir la calidad y correspondencia de las acciones llevadas a cabo por las autoridades que respondieron, en relación con las propuestas de los instrumentos de posicionamiento.

Índice de Cumplimiento A. Sintetiza el grado de cumplimiento de las recomendaciones y propuestas emitidas en los instrumentos de posicionamiento. Su diseño toma en cuenta todos los posibles resultados del semáforo para cada una de las propuestas emitidas.³⁶ Para su cálculo se utilizó la siguiente fórmula:

$$ICA = \sum_{i=1}^4 x_i f_x(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_x(x_i) = \begin{cases} TSR/TP, x_i = \text{Propuesta sin respuesta} = 0 \\ TR/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta satisfactoria} = 1 \end{cases}$$

$$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$$

Donde:

ICA = Índice de Cumplimiento A

TSR = Total de propuestas sin respuesta

TR = Total de propuestas con respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas con respuestas cooperativas pero Incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

³⁶ Nota: Para el cálculo del índice se excluyeron los semáforos evaluados en *azul*: que incluye propuestas y recomendaciones que rebasan las facultades y/o atribuciones de las instituciones.

El valor final del Índice de Cumplimiento A (ICA) está en un intervalo entre 0 y 1, donde 0 es el valor más bajo, en el caso que todos los puntos recomendatorios son ignorados o con respuesta evaluada como rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo; y 1 el valor más alto, en el cual todos los puntos recomendatorios son evaluados con respuesta satisfactoria.

Índice de Cumplimiento B. Sintetiza únicamente el grado de cumplimiento de las autoridades que enviaron respuesta a la solicitud de información. Para realizar dicho cálculo se utilizó la siguiente fórmula:

$$ICB = \sum_{i=1}^3 x_i f_X(x_i)$$

Donde: $f_X(x_i) = \begin{cases} TR/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta aceptada} = 1 \end{cases}$

$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$

Donde:

ICB = Índice de Cumplimiento B

TR = Total de propuestas con respuestas rechazadas, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas cooperativas pero incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

El valor final del Índice de Cumplimiento B (ICB) está en un intervalo entre 0 y 1, donde 0 es el valor más bajo, en el caso que todos los puntos recomendatorios cuentan con respuesta evaluada como rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo; y 1 el valor más alto, en el cual todos los puntos recomendatorios son evaluados con respuesta satisfactoria.

Análisis de bases de datos del Registro General de Quejas de la CNDH

La estrategia cuantitativa involucró también el análisis estadístico longitudinal de las quejas presentadas desde diciembre de 2007 a julio de 2018, vinculadas con las violaciones de derechos humanos explícitamente incluidas en los instrumentos de posicionamiento. Los derechos analizados fueron los siguientes:

2008. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• H. Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca • Gobierno del Estado de Oaxaca	• Derecho a la no discriminación • Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres • Derecho a la participación política
2010. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos Cometidos por Homofobia	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
NOTA: El instrumento de posicionamiento no fue dirigido a ninguna autoridad. El equipo de investigación en acuerdo con la Cuarta Visitaduría decidió trabajar el análisis de seguimiento con las siguientes instituciones: • Secretaría de Gobernación • Secretaría de Educación Pública • Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación	• Derecho a la no discriminación • Derecho a la dignidad humana • Derecho a la vida • Derecho al trabajo • Derecho a la educación • Derecho a la salud • Derecho a libertad de asociación • Derecho a libertad de expresión • Derecho a la vida privada
2015. Recomendación General Núm. 23 sobre el Matrimonio Igualitario	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
Titulares de los Poderes Ejecutivos • Presidente de la República • Gobernadores de los estados Órganos legislativos de los diversos órdenes normativos de la República • Cámara de Senadores • Cámara de Diputados • Congreso de la Unión de los Estados	• Derecho a la igualdad • Derecho a la no discriminación • Derecho a la protección de la familia • Derecho a la dignidad • Derecho a la justicia

FUENTE: Elaboración propia a partir de interpretación de documentos analizados.

2.2.3 Análisis jurídico

El análisis jurídico tuvo como objetivo rastrear los puentes entre los tres instrumentos de posicionamiento (Recomendaciones Generales e Informes Especiales en materia de discriminación emitidos por la CNDH) y los cambios en el marco normativo vigente. El acercamiento a los cambios legislativos se hace a través de la revisión documental de las normas relevantes de distinto rango, federales y estatales. Para ello, se utilizó la técnica de investigación denominada dogmática jurídica, la cual busca esclarecer qué es lo que dice el derecho vigente y cuál es su sentido. Esto es, describir, a través de la interpretación y sistematización, el derecho positivo vigente.

La metodología³⁷ involucró:

³⁷ E. Ortega Velázquez y A. Morales Mena, *op. cit.*

- a) Identificación de las normas que fundamentan lo señalado en cada uno de los instrumentos de posicionamiento que se están analizando.
- b) Identificación las normas que el instrumento de posicionamiento en análisis propone revisar, modificar o crear.
- c) Identificación los cambios (reforma, derogación o promulgación) normativos en la legislación federal y estatal que provocaron los instrumentos de posicionamiento, a partir de la emisión de cada uno, y según lo recomendado. Para tales efectos, se analizaron las exposiciones de motivos de las normas analizadas, con miras a detectar alguna influencia en el cambio legislativo.
- d) Para determinar los cambios legislativos, se usó el método deductivo. Es decir, de lo general a lo particular, a través de un examen que va de la norma fundante básica del ordenamiento jurídico mexicano —la Constitución— a normas adjetivas o secundarias (p. ej. acuerdos o normas oficiales mexicanas). La deducción posibilitará, a través de la argumentación jurídica, dilucidar el impacto que tuvieron los instrumentos de posicionamiento de la CNDH en la legislación actual en la materia.
- e) La revisión de los cambios legislativos se realizó de la fecha de publicación de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH a abril de 2018.
- f) Se analizó la armonización del marco normativo de los instrumentos de posicionamiento con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011.
- g) Se realizó una tabla de síntesis de la normativa federal y local analizada en cada instrumento de posicionamiento. Esta tabla contiene un apartado de incidencia cumplida (sí/no) y otro de armonización con el artículo 1º constitucional. Ello con el fin de visualizar de forma resumida si los cambios normativos fueron consecuencia de la emisión de los instrumentos de posicionamiento objeto del presente proyecto de investigación y, en dado caso, si tales cambios son acordes con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

2.2.4 Análisis de medios impresos y recursos académicos

Análisis de medios impresos

El análisis de medios impresos se concentró en una muestra constituida por los tres principales diarios de circulación nacional: *El Universal*, *Reforma* y *La Jornada*, desde la fecha de emisión del instrumento hasta julio de 2018, período que comprende desde la publicación del primer informe hasta el inicio de esta investigación. Las notas seleccionadas en el análisis son aquellas que exponen contenido que alude directamente a los instrumentos de posicionamiento aquí analizados, y que fueron rastreadas a través de los buscadores electrónicos de cada uno de los diarios seleccionados.

Análisis de recursos académicos

La búsqueda de los artículos académicos se limitó a aquéllos publicados entre 2008 y julio de 2018, y que hacen referencia directa a los instrumentos referidos. Para ello se consultaron las

siguientes bases de datos que concentran en sus buscadores las principales publicaciones jurídicas y de ciencias sociales:

- Academic Search Complete
- Jstor
- Periódica
- Latindex
- Dialnet

De esta forma, se contabilizaron el número de artículos en donde han sido referidos cada uno de los instrumentos de posicionamiento analizados y una breve referencia al artículo.

CAPÍTULO 3. DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE LA DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO

3.1 INTRODUCCIÓN

El trato desigual entre personas constituye lo que se conoce comúnmente como discriminación. Se puede decir que el principio de no discriminación es el otro lado de la moneda del principio de igualdad, una especie de corolario negativo y práctico de ese principio. La discriminación se genera en los usos y las prácticas sociales entre las personas y con las autoridades, a través de la formación de estereotipos y prejuicios. En México es un fenómeno arraigado que data del origen mismo del país, pero su abordaje legal y político es muy reciente. A la sociedad y al Estado mexicano les ha tomado mucho tiempo reconocer su respectiva disposición para discriminar. Como ilustración de este argumento cabe recordar que, si bien el país ratificó a mediados de los años setenta del siglo pasado la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, transcurrieron más de quince años después de esto para que las autoridades nacionales reconocieran la discriminación étnica y el racismo practicados en México. Todavía en los informes que el gobierno presentó durante los años noventa ante el Comité responsable de velar por el cumplimiento de esta Convención se negó enfáticamente que el racismo fuese una práctica recurrente en el país. Esta posición se transformaría hasta la primera década del siglo XXI, cuando finalmente —frente al mismo Comité— las autoridades modificaron su postura.³⁸

Con el tiempo, la sociedad mexicana ha recuperado conciencia sobre su propia diversidad y también sobre la manera en que ésta, por obra de la intolerancia y la exclusión, puede convertirse en desigualdad. Entre muchas otras razones que han provocado esta transformación cultural, hay cinco razones que merecen ser mencionadas.

La primera razón tiene que ver con la armonización del Derecho Internacional de los Derechos Humanos con el derecho interno. Hay que recordar que la base del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es precisamente el principio de no discriminación, por lo que su adecuada armonización en el derecho interno resulta fundamental. La segunda razón para reformar la cultura mexicana respecto de la no discriminación fue el movimiento neozapatista, surgido en el estado de Chiapas hacia mediados de la década de los años noventa del siglo pasado, el cual colocó como una de sus demandas más puntuales el reconocimiento de la pluralidad mexicana, sobre todo el respeto a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.³⁹ La tercera razón es que en el 2001 se introdujo la cláusula de no discriminación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La cuarta razón es que en 2003 se aprobó la Ley Federal para Prevenir

³⁸ CONAPRED, *Reporte sobre la Discriminación en México 2012. Introducción General*, CIDE- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2012, p. 40.

³⁹ *Idem*.

y Eliminar la Discriminación y, también en ese mismo año, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Y la quinta razón es la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, la cual tiene la vocación de satisfacer las lagunas o imprecisiones del derecho interno en materia de no discriminación, al obligar a la adecuada armonización y recepción de las normas internacionales de derechos humanos en el derecho interno. De nueva cuenta, es preciso mencionar el papel clave de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en el desarrollo de los derechos fundamentales en el mundo.⁴⁰

De este modo, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a nivel universal y regional, es una referencia obligada para analizar el derecho a la no discriminación en México, desde la emisión de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 hasta los últimos tratados en la materia en ambos ámbitos, y la jurisprudencia (contenciosa y consultiva) emitida en el seno de los órganos internacionales cuasi jurisdiccionales —como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer— y los jurisdiccionales como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, es de resaltar que las llamadas normas de *soft law* también han jugado un papel importante en el desarrollo de los estándares de no discriminación en el país. En este tenor, se pueden señalar los informes de los Relatores en materia de Pueblos Indígenas, los informes temáticos en materia de indígena, comunidad perteneciente a la diversidad sexual, mujeres, personas con discapacidad, etc. de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, elaborados en su función de monitoreo.

Finalmente, en nuestro ámbito se tiene que señalar la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —máximo órgano jurisprudencial en el país— la cual ha considerado que los criterios que pueden extrañar discriminación se deben tomar con especial atención ante el examen de constitucionalidad, ya que el propósito de su mención expresa en la Constitución es la protección de los eventuales y —con frecuencia— graves efectos del prejuicio sobre personas o grupos que cuentan con una historia de desventaja o victimización y que pueden no ser tenidos en cuenta por los legisladores y los demás poderes públicos, del mismo modo que los intereses de todos los demás. En algunos casos, se han denominado categorías sospechosas ante la suspicacia que despierta establecer distinciones en la ley con base en esas categorías, por lo que se requiere un escrutinio estricto o más intenso en un examen de compatibilidad de la norma con la Constitución.⁴¹

El presente diagnóstico tiene como objetivo dar una panorámica general sobre la discriminación en México. Para tales efectos, en primer lugar, hablará sobre el marco teórico que rodea a la

⁴⁰ CONAPRED, *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, Colección Legislar sin discriminación. Tomo I, SEGOB-CONAPRED, México, 2013, pp. 53 y 54.

⁴¹ José Luis Caballero Ochoa y Marisol Aguilar Contreras, “Nuevas tendencias del derecho a la no discriminación a la Luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en relación con México”, en Luna Corvera, Gonzáles Teresa y Jesús Rodríguez Zepeda, (coords.), *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*, México, SEGOB-CONAPRED, 2014, p. 174.

discriminación. En segundo lugar, abordará algunas ideas sobre el concepto de discriminación. En tercer lugar, estudiará los distintos tipos de discriminación que se consideran que existen, hasta la fecha. En cuarto lugar, analizará como la no discriminación es la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, observando, para ello, los estándares del Sistema Universal de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En quinto lugar, señalará como está construida la no discriminación en el sistema jurídico mexicano. Y, en sexto lugar, tratará el abordaje actual de la no discriminación en México.

3.2 MARCO TEÓRICO

La discriminación es una conducta que, a lo largo de la historia, ha formado parte de las sociedades humanas. Se genera en los usos y las prácticas sociales entre las personas y con las autoridades, a través de la formación de estereotipos y prejuicios. El padre de la sociología moderna, Max Weber,⁴² advirtió que los seres humanos organizamos la asignación de los bienes, sobre todo la de aquellos que consideramos como escasos, a partir de una estructura social compleja que, a la vez, sirve para incluir o excluir, dependiendo de ciertas categorías elaboradas por el intelecto humano. Cuando los recursos se asumen como limitados, el ser humano suele intentar la marginación del semejante para beneficio propio.⁴³ Esto fue lo que Weber llamó “cierre social”: el accionar de un grupo de personas que amplía sus recursos a través de la limitación o exclusión del acceso y las oportunidades a otros. Este grupo se atribuye ciertos atributos con los que justifica la diferencia, a la vez que identifica a las personas pertenecientes a cada grupo a través de la estigmatización, de manera simple por el sexo, el color de la piel, la edad, la discapacidad, la estatura, la complexión o la apariencia física, o de manera menos visible por la religión, la orientación o preferencia sexual, la lengua, las convicciones o el estatus socioeconómico. Estos elementos son los que definen qué personas serán incluidas o excluidas en la asignación de los bienes escasos dentro de una sociedad estratificada.⁴⁴

En palabras de Rodríguez Zepeda, un grupo social estigmatizado “es receptáculo sistemático de prejuicios que anidan en relatos culturales, valores morales y familiares, criterios de eficiencia o de belleza, ideas de logro social e incluso normas legales y directrices institucionales”. Por ejemplo, las personas con discapacidad son estigmatizadas porque se asume socialmente que una vida productiva *normal* exige que el trabajo posea capacidades regulares —en aras de la *mayor* productividad posible—. En el caso del género, es común que socialmente se estigmaticen las conductas femeninas como actos de “debilidad” y de “escasa racionalidad”.⁴⁵ O, en el caso de la orientación sexual y la identidad de género, que se estigmatice a las personas no heterosexuales por no ajustarse a los parámetros “socialmente aceptables”.

⁴² Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

⁴³ Reporte sobre la Discriminación en México 2012, *op. cit.*, p. 18.

⁴⁴ Max Weber, *Economía y sociedad*, *op. cit.*

⁴⁵ Jesús Rodríguez Zepeda, *Un marco teórico para la discriminación*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2006, pp. 183-185.

El cierre social weberiano se compone de dos elementos: la desigualdad de trato y la desigualdad económica. De un lado, la *desigualdad de trato* se manifiesta cuando el cierre social actúa en el plano de lo simbólico, cuando utiliza el estigma para disminuir a la persona, cuando se deriva de un discurso menospreciante, cuando la ley trata de manera arbitraria e injusta, cuando la autoridad abusa de las personas en condiciones más vulnerables o cuando la sociedad excluye a través de tradiciones, prácticas o costumbres acríticas o basadas en el prejuicio. De otro lado, la *desigualdad económica* tiene su origen en la asimetría de la riqueza y, sobre todo, en la diferencia en el ingreso que perciben las personas o los grupos humanos.⁴⁶ La discriminación, como afirma Rodríguez Zepeda, está estrechamente relacionada con la *desigualdad de trato*: ambas coinciden en el “papel estructural de las representaciones culturales y las simbologías sociales para efectos del proceso de identificación, demarcación y jerarquización de los grupos sociales”.⁴⁷

Así pues, podemos entender, tal y como lo había apuntado Marx un poco más de medio siglo antes que Weber,⁴⁸ la desigualdad y la exclusión social son una construcción social derivada de los distintos factores estructurales económicos, sociales, políticos y culturales que componen un modelo de organización social. En sus escritos económicos, políticos y filosóficos, Marx denunciaba el carácter intrínsecamente desigual de las formaciones sociales capitalistas. Desigualdad que se traduce en la explotación de unos seres humanos sobre otros, en la concentración de títulos de propiedad, poder y riqueza de unos en detrimento de otros, en la dominación de una clase social sobre otra antagónica. En términos marxistas, la desigualdad, por tanto, no es tan sólo un producto del capitalismo, sino que es su condición de existencia.⁴⁹

En este sentido, el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos ha señalado que la modernidad occidental capitalista se articula en torno a la *desigualdad* y la *exclusión* y que la jerarquización social se organiza y estructura sobre ellas.⁵⁰ Con la *desigualdad*, la pertenencia se establece por medio de la integración social subordinada: estar dentro del sistema significa estar abajo, como los trabajadores en el sistema productivo; el trabajo es el que genera los “rangos tolerables de desigualdad social”. Con la *exclusión*, la pertenencia jerarquizada viene dada por la forma en la que una persona es excluida: estar abajo significa estar totalmente fuera del sistema, ser declarada socialmente inexistente. Cada uno de estos sistemas de integración jerarquizada presenta una peligrosa forma extremista que aún hoy sigue vigente: el sistema de desigualdad puede desembocar en la esclavitud, mientras que el sistema de exclusión puede conducir al exterminio.⁵¹ Si la desigualdad es para Boaventura de Sousa Santos un fenómeno

⁴⁶ Reporte sobre la Discriminación en México 2012, *op. cit.*, p. 23.

⁴⁷ Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 194.

⁴⁸ El Capital fue publicado en 1867 y Economía y Sociedad fue publicado póstumamente en 1922.

⁴⁹ Karl Marx, *El Capital: Crítica de la Economía Política*, México, FCE, 1999; Bellofiore, Riccardo and Taylor Nicola, *The Constitution of Capital. Essays on Volume I of Marx's Capital*, NY, Palgrave Macmillan, 2004.

⁵⁰ Boaventura de Sousa Santos, *Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia*, Brasil, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010.

⁵¹ Antoni Jesús Aguiló Bonet, “Globalización Neoliberal, Ciudadanía y Democracia. Reflexiones Críticas desde la Teoría Política De Boaventura De Sousa Santos”, en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 20, núm. 4, 2008.

socioeconómico, la exclusión, por su parte, es un fenómeno de carácter cultural y social, “un proceso histórico a través del cual una cultura, por medio de un discurso de verdad, crea una prohibición y la rechaza”.⁵² Para él, Occidente ha impuesto un modelo homogéneo de universalización sin asumir las diferencias con el resto del mundo. Por ello, al intentar imponer la integración a la modernidad (subvertida en capitalismo), también impone las condiciones para la exclusión de ella.

En el ámbito de la filosofía política, la obra clásica de John Rawls, “Teoría de la Justicia”,⁵³ es un referente en lo relativo a las llamadas posiciones menos aventajadas, parte central de los estudios sobre discriminación. Para Rawls, a la equidad de derechos y libertades básicas —que se presenta como irrenunciable y prioritaria— se debe sumar la justa igualdad de oportunidades y una enérgica intervención pública para compensar las prácticas discriminatorias y desiguales persistentes, operando a favor de los miembros peor situados en la estructura social: los llamados *grupos en condiciones de vulnerabilidad*. En este sentido, la justicia distributiva estaría moralmente justificada no por garantizar a las posiciones “normales” la legitimidad de sus derechos y posesiones, sino porque valida las demandas de libertad, igualdad y oportunidad de los sujetos más débiles de la sociedad.⁵⁴ Así pues, este planteamiento filosófico tiene una aplicación práctica: ayuda a incidir en la lucha contra la discriminación, la cual justifica las acciones que pretendan igualar el ejercicio de las libertades entre las distintas personas, especialmente las “peor situadas”; es decir, las *acciones afirmativas*.

Para el jurista italiano Norberto Bobbio la democracia es la respuesta político-institucional más convincente para enfrentar la discriminación ya que se inspira en principios universales como la libertad, la justicia, el respeto del otro, la tolerancia, la no-violencia. Además, es un sistema político incluyente en la medida en la que tiende a incluir en su área a los “otros”, a los que están fuera, ampliando también a ellos sus beneficios, de los cuales el primero es el respeto de todas las creencias.⁵⁵ La democracia es esencialmente tolerante, contraria a la discriminación y, sobre todo, a la discriminación que históricamente ha asumido las formas más odiosas y criminales: el racismo, el cual —con frecuencia— ha degenerado en limpieza étnica y exterminio de masas.

Ahora bien, sólo cuando la democracia, los derechos y el desarrollo humano se armonizan, las libertades de las personas pueden aumentar, a la par de su dignidad y autonomía, como afirma el economista indio Amrtya Sen.⁵⁶ Los derechos humanos se convierten, de este modo, en los instrumentos clave de las personas para protegerse frente al trato arbitrario, ya sea de otras personas o del Estado. Y son la respuesta porque, como ha afirmado Ferrajoli, estos derechos

⁵² Boaventura de Sousa Santos, *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Trotta/ ILSA, 2005, p. 196.

⁵³ John Rawls, *Teoría de la Justicia*, Boston, Harvard University Press, 2006.

⁵⁴ Jesús Rodríguez Zepeda, *El igualitarismo liberal de John Rawls. Estudio de la Teoría de la Justicia*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Miguel Ángel Porrúa, 2010, p. 240.

⁵⁵ Norberto Bobbio, “Racismo, hoy”, en Bobbio, Norberto, *Elogio de la templanza y otros escritos morales*, Ediciones Temas de Hoy, S.A., Madrid, 1997.

⁵⁶ Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires, Planeta, 2000, pp. 183 y ss.

están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar y, por tanto, son indisponibles e inalienables.⁵⁷ Al desarrollar esta definición, Ferrajoli afirma que los derechos de la persona (integridad física, libertad personal, etcétera) deben atribuirse a todos los seres humanos indistintamente; los derechos de autonomía privada (por ejemplo, acudir a los tribunales) a todas las personas con capacidad jurídica de actuar; mientras que los derechos de autonomía pública (los derechos políticos) se reservan a los ciudadanos capaces de actuar.⁵⁸

Vivir en un mundo sin discriminación es un ideal rector y una aspiración común de todo Estado democrático, social y constitucional de derecho del siglo XXI ya que la discriminación es uno de los mayores obstáculos para que todas las personas puedan ejercer de forma plena y cabal sus derechos humanos. Sin embargo, a pesar de que la discriminación ha estado presente —y lo sigue estando— en toda la historia de la humanidad, su tratamiento, así como el análisis de sus causas y consecuencias y la intensidad con la que se sufre, es un fenómeno relativamente reciente. Los mayores avances en la materia, tanto desde el punto de vista nacional como desde el punto de vista internacional, vienen aparejados con el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el cual tiene sus bases y fundamentos, precisamente, en el principio de no discriminación y la dignidad de todas las personas.

Hay que recordar que el siglo XX se caracterizó, entre otras cosas, por albergar las formas más brutales de discriminación, las cuales dieron origen al Derecho Internacional de los Derechos Humanos después de la Segunda Guerra Mundial, como un esfuerzo de la Comunidad Internacional para que nunca volvieran a tener lugar las atrocidades sufridas por las personas en esos años en razón de su raza, religión, color de piel, etc. Como señala Norberto Bobbio, de entre todas las aberraciones históricas, la más destructiva ha sido la “solución final”, instrumentada por los nazis para resolver el “problema judío” en el mundo: el exterminio sistemático de todos los judíos existentes en todos los países en los que el nazismo dominaba. Para llegar a esta conclusión, los teóricos del nazismo tuvieron que atravesar tres fases diferentes: a) los judíos son diferentes a los arios; b) los arios son una raza superior; c) las razas superiores deben dominar a las inferiores, incluso suprimiéndolas cuando sea necesario para su propia conservación.⁵⁹

Así, una de las mayores conquistas del siglo XX fue —sin duda alguna— el reconocimiento de derechos humanos a todas las personas. Al término de la Segunda Guerra Mundial, estos derechos fueron consagrados en diversos instrumentos internacionales, universales y regionales, en los que se plasmó la obligación de los Estados de asegurar y reconocer este mínimo de protección a todas las personas bajo su jurisdicción, *sin discriminación alguna*. Es decir, independientemente de su nacionalidad, género, raza, color, idioma, religión o convicción, origen

⁵⁷ Luigi Ferrajoli, “Sobre los Derechos Fundamentales”, en *Cuestiones Constitucionales*, vol. 15, julio-diciembre 2006.

⁵⁸ Ermanno Vitale, “Contra la discriminación, más allá de la diferencia: los derechos fundamentales”, en CONAPRED, *La discriminación racial*, Colección Miradas 3, México, CONAPRED, 2005.

⁵⁹ Norberto Bobbio, “La naturaleza del prejuicio. Racismo, hoy. Iguales y diferentes”, en Bobbio, Norberto, *Elogio de la templanza y otros escritos morales*, Ediciones Temas de Hoy, S.A., Madrid, 1997.

étnico o social, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, opinión política o cualquier otra condición. Así, dio inicio el moderno Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, con ello, la adopción de los primeros instrumentos internacionales en la materia, los cuales —al igual que algunas Constituciones— identificaron la discriminación, establecieron cláusulas que la prohíben por ser una violación al trato igualitario entre las personas y señalaron criterios por los cuales habría que tener un mayor escrutinio cuando se estuviera alegando un trato discriminatorio.⁶⁰

El principio de no discriminación encontró sus primeras formulaciones en la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Y, actualmente, todos los tratados internacionales de derechos humanos tienen una cláusula que prohíbe la discriminación por razones que van desde el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, la discapacidad, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, hasta la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales, entre otras.

Así, conforme al Derecho Internacional vigente, todas las personas son titulares de derechos humanos, cuya plena vigencia y respeto son elementos fundamentales para la consolidación de la paz y seguridad a nivel internacional, regional y nacional, así como también para construir sociedades en las que se respete el Estado de Derecho. Como afirma Villán Durán, “los derechos humanos se configuran como el motor imprescindible de unas relaciones internacionales más justas y armoniosas, así como el instrumento de humanización y criterio legitimador de la conducta de los Estados en sus relaciones”.⁶¹ Las normas de Derecho Internacional que protegen a la persona son resultado del esfuerzo de la Comunidad Internacional por establecer un conjunto de reglas mínimas de protección y desarrollo para todas las personas. Los derechos reconocidos en estas normas tienen como base la no discriminación y la dignidad inherente de todas las personas y representan valores universales mínimos que los Estados se comprometen a promover, proteger y garantizar.

En los albores del siglo XXI, la discriminación —que en su sentido más elemental es una situación de exclusión que daña a una o varias personas— es considerada como una de las violaciones más flagrantes de los derechos humanos ya que implica la negación del ejercicio igualitario de derechos. En ese sentido, es preciso señalar que, si bien todas las personas son susceptibles de

⁶⁰ Laura Clérico y Martín Aldao, “De la inclusión como igualdad en clave de redistribución y reconocimiento. Rasgos Potencialidades y Desafíos para el derecho constitucional interamericano”, p. 227 y ss. en Armin von Bogdandy, Mariela Morales Antoniazzi y Héctor Fix Fierro, (Coords), *Ius Constitutionale Commune en America Latina. Rasgos, Potencialidades y Desafíos*, México, Heidelberg, IJ-IIBDP/Max Planck Institute, 2014; Daniel Vázquez, *Test de razonabilidad y derechos humanos, instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad y prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

⁶¹ Carlos Villán Durán, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Madrid, Trotta, 2006, p. 44.

sufrir un trato discriminatorio, hay personas que se encuentran en circunstancias sociales o personales que hacen que padezcan discriminación en mayor medida y estén en una clara situación de desventaja con respecto al resto de la sociedad, a pesar de ser también personas —en esencia iguales— que gozan de los mismos derechos. Por ello, todo Estado que se considere como social, democrático y constitucional de derecho debe tener —como una parte angular de su funcionamiento— leyes y políticas públicas encaminadas a erradicar, prevenir y combatir las prácticas discriminatorias y excluyentes que vulneran los derechos humanos de las personas y los grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad, por ejemplo los niños, las niñas y los adolescentes, las mujeres, las personas pertenecientes a la diversidad sexual, las personas con discapacidad, las personas migrantes y refugiadas, las personas pertenecientes a una etnia, los adultos mayores, entre otras.

3.3 SOBRE EL CONCEPTO DE DISCRIMINACIÓN

En términos amplios y del lenguaje común, la discriminación es la acción de seleccionar excluyendo;⁶² es distinguir o separar unas cosas de otras tomando en cuenta sus diferencias. En el ámbito de la sociología o del derecho este concepto ha ido adquiriendo un significado más preciso.

Como fenómeno sociológico, la discriminación es una de las tantas formas de violencia u opresión en las sociedades contemporáneas que es ejercida por grupos humanos en posición de dominio quienes, consientes o inconscientes, establecen y extienden preconceitos negativos —basados en algún rasgo fisonómico que se convierte en un estigma de inferioridad— contra otros grupos sociales determinados, que dan por resultado la exclusión o marginación de éstos últimos.⁶³ Así, el hecho discriminatorio surge durante la interacción entre distintos grupos sociales y obedece al rechazo de los demás, basado en el prejuicio que se focaliza hacia cierta particularidad del otro. Por ejemplo, una persona puede sufrir tratos discriminatorios por ser pobre, por no tener educación formal, por tener algún tipo de discapacidad, o por su orientación sexual. La discriminación tiene que ver con relaciones políticas o de dominio de carácter inequitativo o asimétrico que acontecen entre los grupos sociales, pero —en general— a través de las relaciones entre los individuos. Es un fenómeno de naturaleza fundamentalmente cultural que halla sus motores o fuerzas propulsoras en las representaciones simbólicas que las personas tenemos sobre los grupos humanos, en los prejuicios y en los procesos de estigmatización de los otros.⁶⁴

En palabras de Rodríguez Zepeda:

⁶² *Diccionario de la Real Academia Española*, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=DtHwzw2>

⁶³ Rodrigo Gutiérrez Rivas y Pedro Salazar Ugarte, *Igualdad, no discriminación y derechos sociales. Una vinculación virtuosa*, SEGOB-CONAPRED, México, 2011, pp. 42 y 43.

⁶⁴ Patricia Colchero Aragonés, Hilda Téllez Lino, Karla Verónica Calcáneo Treviño, Enrique Ventura Marcial, Nurimey Mendoza Aguilar y Karen Iliana Ruiz Flores, *Modelo para la defensa de casos de discriminación*, México, SEGOB-CONAPRED, 2011, p. 53.

“La discriminación surge de la diferencia antagónica hacia el otro. El otro ya no es mi semejante, digno de respeto y con quien creo vínculos de amistad, sino un medio para otros propósitos y un obstáculo en mi conquista por la “libertad”. La gratuidad que forma parte de los vínculos entre las personas ha sido suplantada por el de interés. El otro ya no posee identidad, sólo es un instrumento más. Es un anónimo del que solamente percibo su sombra, pero ya no su presencia. La discriminación es una actitud que surge del sujeto preso de una esclavitud interiorizada, esta esclavitud es la reclusión en su propio “yo”, motivado por el odio, el desprecio y el egoísmo. Negando la alteridad y anclado en su propia mismidad, tiende a excluir y a despreciar al otro, lo margina, creando una disyuntiva entre él y el otro. Viviendo sólo en su propio solipsismo y prescindiendo del constante descubrimiento del otro, sólo quiere afirmarse a sí mismo, generalmente de manera violenta, por encima y a costa de los demás”.⁶⁵

En el ámbito jurídico la discriminación es entendida, en términos generales, como el trato desigual entre las personas. Se puede decir que es el otro lado de la moneda de la igualdad, una especie de corolario negativo. De hecho, al hablar de discriminación podemos hacer referencia a una multiplicidad de términos, además de la igualdad, en su vertiente negativa: libertad, tolerancia, diferencia, pluralidad, inclusión, respeto, entre muchos más. Así, el punto de partida al hablar de discriminación es la diferencia en el trato otorgado a dos o más personas, o grupos de personas; es decir, está directamente relacionada con la violación del derecho a la igualdad, que es un concepto esencialmente relacional y no se entiende sino aplicándolo a la comparación entre sujetos.⁶⁶ En este sentido, se piensa que el principio de no discriminación sea formulado en los terrenos político y jurídico como una extensión, o como un capítulo, de un *principio llano de igualdad*.

Las primeras formulaciones sobre no discriminación, o prohibición de distinciones, fueron formuladas para proteger la igualdad ante la ley, lo cual resultó bastante limitado.⁶⁷ Sin embargo, el concepto de no discriminación, así como las formas en las que se suscita y quiénes la resienten, no ha permanecido estático en el derecho. Especialmente, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha tenido una vertiginosa transformación, de un lado, porque esta área del derecho tiene como uno de sus fundamentos precisamente la no discriminación, y, de otro lado, porque uno de sus principios rectores es la progresividad, con el fin de encauzar los fenómenos sociales emergentes en una avenida legal.⁶⁸ Como ha señalado la Corte Internacional de Justicia, en relación con las normas internacionales convencionales:

⁶⁵ Marco Antonio Sánchez López y Luis Antonio Hernández Sandoval, *Un acercamiento a la discriminación, Un acercamiento a la discriminación. De la teoría la realidad en el Estado de México*, Toluca, Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de México, 2007, p. 143.

⁶⁶ Patricia Palacios Zuloaga, *Estudio de la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la cláusula autónoma de no discriminación*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos y Embajada del Reino de los Países Bajos, 2006, p. 32.

⁶⁷ Por ejemplo, la redacción de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos (Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales) se enfocaban a una noción de igualdad entre iguales.

⁶⁸ A este respecto, puede consultarse: José María Ruda, “El desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación en la Carta de las Naciones Unidas”, *Academia: Revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, Año 8, Número 16, 2010, pp. 215-227.

“en determinados [instrumentos jurídicos], la intención [...] es precisamente utilizar un lenguaje cuyo significado no sea fijo, sino que sea capaz de evolucionar para permitir el desarrollo en el Derecho Internacional”.⁶⁹

Los desarrollos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en materia de no discriminación han ido incorporándose, paulatinamente, en las legislaciones nacionales, al punto que, en la actualidad, prácticamente todas las Constituciones del mundo tienen una cláusula antidiscriminatoria y han desarrollado algún tipo de norma secundaria para combatir el fenómeno.⁷⁰

En los estudios sobre discriminación, la teoría ha seguido a la experiencia social. Por ello, las definiciones preponderantes de discriminación se han nutrido de las redacciones de una amplia serie de instrumentos o leyes internacionales que se han convertido en modelos para las legislaciones nacionales. Por ejemplo, la idea de que se configura una práctica discriminatoria por el solo hecho de restringir o anular derechos fundamentales o libertades básicas se encuentra antes en las leyes y constituciones que en los estudios o teorías si bien éstos ayudan a sistematizar y darle coherencia argumental a dicha idea. Que la discriminación esté definida en las leyes, nacionales o internacionales, hace que su noción se destrivialice y se le dé una formulación adecuada en el lenguaje de los derechos.⁷¹

Por ejemplo, el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el documento político y jurídico más relevante en la historia de la humanidad, señala que toda persona debe estar protegida contra toda discriminación:

“Todos [los seres humanos] son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

⁶⁹ Corte Internacional de Justicia, *Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica vs. Nicaragua)*, Sentencia de 13 de julio de 2009, p. 213, párrs. 64 y 66. La Corte señaló “[...] **there are situations in which the parties’** intent upon conclusion of the treaty was, or may be presumed to have been, to give the terms used —or some of them— a meaning or content capable of evolving, not one fixed once and for all, so as to make allowance for, among other things, developments in international law. In such instances it is indeed in order to respect the parties’ common intention at the time the treaty was concluded, not to depart from it, that account should be taken of the meaning acquired by the terms in question upon each occasion on which the treaty is to be applied. [...] It is founded on the idea that, where the parties have used generic terms in a treaty, the parties necessarily having been aware that the meaning of the terms was likely to evolve over time, and where the treaty has been entered into for a very long period or is “of continuing duration”, the parties must be presumed, as a general rule, to have intended those terms to have an evolving meaning”.

⁷⁰ Rodrigo Gutiérrez Rivas, “La categoría de discriminación y su relación con el paradigma de los derechos humanos: un apunte crítico”, en Marisol Anglés Hernández, *et.al.*, *Sin Derechos. Exclusión y discriminación en el México actual*, Colección Líneas de Investigación Institucionales, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, pp. 7 y 8.

⁷¹ *Un marco teórico para la discriminación*, *op. cit.*, p. 25.

Esto es, no ser discriminado equivale a tener acceso a todos los derechos y las libertades (civiles, políticos y sociales) señalados en la Declaración. En sus términos, la no discriminación es la llave de entrada para todas las personas, en condiciones equitativas, a todos los derechos.⁷² El derecho a la no discriminación se presenta como “*un derecho a tener derechos*”, en términos de Hannah Arendt.⁷³

De este modo, las personas deben ser consideradas iguales entre sí y tratadas como iguales respecto de aquellas cualidades que constituyen la esencia del ser humano y su naturaleza, como la dignidad, el libre uso de la razón y la capacidad jurídica. Los posibles tratos desiguales dados a las personas sólo se pueden justificar si se encuentran previstos en la ley, y generalmente obedecen a la comisión de actos ilícitos que dañan a terceros o cuando las personas se encuentran en situación o condición de vulnerabilidad o discriminación, lo que hace necesario la aplicación de algún apoyo o ayuda especial (como las medidas afirmativas).⁷⁴

3.4 TIPOS DE DISCRIMINACIÓN

La discriminación es un proceso que puede ocurrir en distintas circunstancias. Por ello, visibilizar los diversos tipos de discriminación —los tradicionales y los nuevos—,⁷⁵ nos ayuda a comprender mejor las formas en que ésta se puede manifestar y abrir la ruta para entender sus alcances y consecuencias efectivas y concretas. Esto con el fin de registrar los daños que esta violación de derechos genera en la calidad de vida de los grupos excluidos⁷⁶ y poner en marcha una política antidiscriminatoria.

A la fecha, las tipologías de la discriminación que se han identificado son:

1. Directa, objeto o finalidad;
2. Indirecta, resultado o efecto;
3. De hecho, de facto o sustantiva;
4. De derecho, de jure o formal;
5. Por percepción (real y percibida);
6. Encubierta;
7. Interseccional;
8. Estructural (sistémica o histórica).

⁷² *Idem.*

⁷³ Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, Taurus, Madrid, 1998, p. 225.

⁷⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *El derecho a la no discriminación*, 2ª ed., México, CNDH, 2017, p. 14.

⁷⁵ Christian Courtis, “Legislación y políticas antidiscriminatorias en México: el inicio de un largo camino” en De la Torre Martínez, Carlos, *Derecho a la no discriminación*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, pp. 231 y ss.

⁷⁶ Patricio Solís, *Discriminación estructural y desigualdad de social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*, México, SEGOB-CEPAL-CONAPRED, 2017, p. 17.

La *discriminación directa* es la más fácil de identificar, pues la formulación de su distinción siempre lleva consigo un motivo expreso de discriminación.⁷⁷ Así, hay discriminación directa cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar, por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos de discriminación, por lo que se le asocia con la discriminación de derecho. De otro lado, la *discriminación indirecta* hace referencia a leyes, políticas o prácticas que son en apariencia neutras, pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos de las personas, por los motivos prohibidos de discriminación. Por ello, también se le denomina de resultado o efecto, pues muchas veces la intencionalidad no es la de discriminar, pero en los hechos se concreta dicha discriminación.⁷⁸ En este sentido, el análisis de la discriminación indirecta requiere de un análisis de contexto pues, muchas veces, la tiene su origen en las discriminaciones de facto.⁷⁹

La *discriminación de hecho* se refiere a las prácticas discriminatorias que se presentan en la realidad. Esto es, las normas no hacen una diferenciación discriminatoria, pero en su aplicación se hacen diferenciaciones discriminatorias vinculadas con las prácticas sociales, culturales o hechas por los funcionarios públicos (discriminación institucional o discriminación institucionalizada).⁸⁰ La *discriminación de derecho* es aquella que se encuentra dentro de los ordenamientos (Constituciones, leyes, ordenamientos, etc.),⁸¹ vulnerando los criterios prohibidos expresos y no expresos de discriminación.

⁷⁷ Sin embargo, hay que hacer notar que pueden existir formulaciones que no se encuentren dentro de los motivos expresos de discriminación pero que, si se adicionan mediante la cláusula “u otra condición social”, como ha sido el caso de la orientación sexual, el género o la discapacidad.

⁷⁸ Puede verse: Juan Antonio Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez (Coord.), *Derecho de las mujeres en el Derecho Internacional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación- Fontamara, 2010; Estefanía Vela Barba, *El derecho a la igualdad y no discriminación en México*, Colección Equidad de Género y Democracia, núm. 2, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2012.

⁷⁹ SCJN, *Discriminación indirecta. Su determinación requiere un estudio sobre la existencia de factores estructurales y contextuales*. 10ª. Época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación; PVIII/2016; 23 de septiembre de 2016 y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 10.a y 10.b.

⁸⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *La discriminación y el derecho a la no discriminación*, México, CNDH, 2012, p. 11 y 12. En sentido similar, el mismo Comité consideró que: “Discriminación sustantiva. Abordando únicamente la forma no se conseguiría la igualdad sustantiva prevista y definida en el artículo 2.2. En el disfrute efectivo de los derechos recogidos en el Pacto influye con frecuencia el hecho de que una persona pertenezca a un grupo caracterizado por alguno de los motivos prohibidos de discriminación. Para eliminar la discriminación en la práctica se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares. Los Estados partes deben, por tanto, adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o de facto”. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 8.b.

⁸¹ Al respecto el Comité DESC también ha considerado que “Discriminación formal. Para erradicar la discriminación formal es preciso asegurar que la Constitución, las leyes y las políticas de un Estado no discriminen por ninguno de los motivos prohibidos”; ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 8.a.

La *discriminación por percepción* se produce por motivo de la apreciación que otras personas tengan acerca de la relación de una persona con un grupo social determinado, independientemente de que ello corresponda a la realidad y la persona se autoidentifique (percepción real) o sea de manera supuesta, y la persona o personas no se auto identifiquen (percepción aparente).⁸² Otra forma de discriminación por percepción es la denominada *discriminación por asociación*. Al respecto, el Comité de Personas con Discapacidad ha entendido que la discriminación por asociación es la discriminación contra personas a causa de su asociación con una persona con discapacidad. Las mujeres que desempeñan una función de cuidadoras suelen sufrir discriminación por asociación. Por ejemplo, la madre de un niño con discapacidad puede ser discriminada por un posible empleador que teme que sea una trabajadora menos comprometida o que esté menos disponible a causa de su hijo.⁸³

Por otro lado, se encuentra la *discriminación encubierta* que ha sido evidenciada en situaciones de discriminación política. En este tipo de discriminación no se puede realizar un análisis directo de la discriminación en la norma debido a que, por su propia naturaleza, queda invisibilizada bajo un velo de legalidad que se le confiere a la autoridad. Existen dos elementos fundamentales para identificar este tipo de discriminación: por un lado, se encuentra la finalidad declarada, que son las razones que argumenta la autoridad para justificar la distinción partiendo de una facultad discrecional (velo de legalidad); y, por otro lado, la finalidad real (o no declarada) por parte de las autoridades en las cuales exponen otras razones, diversas a la finalidad declarada. Por lo general, estas declaraciones son realizadas en medios públicos de difusión y, por otro lado, muestran un contenido de rechazo a la disidencia política.⁸⁴

El enfoque de la *discriminación interseccional* no sólo describe una discriminación basada en diferentes motivos, sino que evoca un encuentro o concurrencia simultánea de diversas causas de discriminación. Es decir, que en un mismo evento se produce una discriminación debido a la concurrencia de dos o más motivos prohibidos de discriminación o de factores de vulnerabilidad.⁸⁵ Esa discriminación puede tener un efecto sinérgico que supere la suma simple de varias formas de discriminación, o puede activar una forma específica de discriminación que sólo opera cuando

⁸² Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso Flor Freire vs. Ecuador*. Sentencia de 31 de agosto de 2016, párr. 120. Mutatis mutandi, *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*. Sentencia de 28 de enero de 2009, párr. 158 y 380; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Resolución 275 sobre la Protección contra la Violencia y otras Violaciones de Derechos Humanos de las Personas en base a la Orientación Sexual o Identidad de Género, real o imputada, 12 de mayo de 2014, párr. 4.

⁸³ ONU, *Comité para los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General Núm. 3 sobre Mujeres y niñas con discapacidad*, 2 de septiembre de 2016, CRPD/C/GC/3, párr. 17.c.

⁸⁴ Véase: CoIDH, *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C, núm. 293.

⁸⁵ La Corte Interamericana de Derechos Humanos usa el enfoque de la intersección no sólo centrándose en motivos expresos de discriminación, sino que también incluye situaciones específicas de condiciones de vulnerabilidad, como el asilo.

se combinan varios motivos de discriminación. Ello activa o visibiliza una discriminación que sólo produce cuando se combinan dichos motivos que de lo contrario permanecería oculta.⁸⁶

El concepto de discriminación interseccional reconoce, entonces, que las personas no sufren discriminación como miembros de un grupo homogéneo, sino como individuos con identidades, condiciones y circunstancias vitales multidimensionales. Reconoce las vivencias y experiencias de agravamiento de la situación de desventaja de las personas a causa de formas de discriminación interseccionales, que requieren la adopción de medidas específicas con respecto a la recopilación de datos desglosados, la consulta, la formulación de políticas, la ejecutabilidad de las políticas de no discriminación y la provisión de recursos eficaces.⁸⁷

Finalmente, tenemos la *discriminación estructural*, la cual —en fechas recientes— ha empezado tener reconocimiento nacional e internacional.⁸⁸ Al respecto, muy acertadamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la discriminación estructural —que puede ser sistémica o histórica— “existe cuando el conjunto de prácticas, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido a su pertenencia a grupos en situación de exclusión sistemática, históricamente determinadas. El contexto social adverso que enfrentan las personas pertenecientes a estos grupos puede ser producto de condiciones fácticas de desigualdad —como la carencia de recursos— o de condiciones simbólicas de desigualdad producidas por la ausencia en el discurso social dominante de las concepciones, necesidades o aspiraciones de un grupo en situación de opresión o históricamente desventajado”.⁸⁹

Algunos autores⁹⁰ han brindado algunas características —enunciativas y no limitativas— que pueden ser de utilidad para identificar cuándo se está en presencia de discriminación estructural:

⁸⁶ CoIDH, *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015, Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac- Gregor Poisot, párr. 10.

⁸⁷ ONU, Comité para los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Núm. 3 sobre Mujeres y niñas con discapacidad*, 2 de septiembre de 2016, CRPD/C/GC/3, párr. 16.

⁸⁸ Por ejemplo, puede verse en el ámbito internacional: Corte Europea de Derechos Humanos, *TED. Broniowski vs. Polonia*, Núm. 31443/96, Sentencia de 22 de junio de 2004; CoIDH, *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C, núm. 318. La diferencia con el Caso Gonzáles y otras (Campo Algodonero) vs. México con el caso de los trabajadores de la Hacienda Brasil Verde es que en el primero la Corte IDH sólo evidenció la existencia de la discriminación estructural, mientras que en el segundo la Corte IDH declaró internacionalmente responsable a Brasil por la existencia de discriminación estructural histórica. En el ámbito nacional cabe destacar la T-025 del 2004 de la Corte Constitucional de Colombia sobre desplazamiento forzado interno.

⁸⁹ SCJN, *Discriminación indirecta. Su determinación requiere un estudio sobre la existencia de factores estructurales y contextuales*. 10ª. Época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación; PVIII/2016; 23 de septiembre de 2016.

⁹⁰ Véase al respecto: Roberto Saba, *Pobreza, Derechos Humanos y Desigualdad Estructural*, Colección Equidad de Género y Democracia, Núm. 3, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2012; Roberto Saba, *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desventajados?*, Argentina, Siglo XXI Editores, 2016; Paola Pelletier Quiñones, “La discriminación estructural en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 60, Costa Rica, 2014; Roberto Saba, “Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?”, en Roberto Gargarella (coord.), *Teoría y*

- i) un grupo o grupos de personas que tienen características inmutables o inmodificables por la propia voluntad de la persona, o bien que están relacionados a factores históricos de prácticas discriminatorias, pudiendo ser este grupo de personas minoría o mayoría;
- ii) que estos grupos se han encontrado en una situación sistemática e histórica de exclusión, marginación o subordinación que les impiden acceder a condiciones básicas de desarrollo humano;
- iii) que la situación de exclusión, marginación o subordinación se centra en una zona geográfica determinada o bien puede ser generalizada en todo el territorio de un Estado que en algunos casos puede ser intergeneracional, y
- iv) que las personas pertenecientes a estos grupos, sin importar la intención de la norma, la neutralidad o la mención expresa de alguna distinción o restricción explícita basada en las enunciaciones e interpretaciones, son víctimas de discriminación indirecta o bien de discriminación de facto, por las actuaciones o aplicación de medidas o acciones implementadas por el Estado.⁹¹

Así pues, la discriminación estructural —sistémica o histórica— se manifiesta a través de patrones ocultos o indirectos de comportamiento institucional discriminatorio, tradiciones culturales discriminatorias y normas y/o reglas sociales discriminatorias.⁹²

crítica del derecho constitucional, Tomo II. Buenos Aires, Argentina, Abeledo-Perrot, 2008; Owen Fiss, “Grupos y la cláusula de igual protección”, en Roberto Gargarella, (comp.), *Derecho y grupos desaventajados*, España, GEDISA Editorial, Barcelona, 1999; Oscar Parra Vera y Marianne Gonzáles Le Saux, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A propósito del caso Apitz” en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 47, 2008, Costa Rica; María Sofía Sagües, “Discriminación estructural, inclusión y litigio estratégico” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Mariela Morales Antoniazzi y Flores, Rogelio (Coords.), *Inclusión, las Communes y justiciabilidad de los DESCA en la jurisprudencia interamericana. El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2017; Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Acerca de la discriminación estructural histórica en razón de posición económica (pobreza) de los trabajadores sometidos a trabajo esclavo” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Armin Von Bogdandy y Mariela Morales Antoniazzi, (Coords.), *las constitucionales Communes en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, México, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2017.

⁹¹ CoIDH, Caso de los Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Sentencia de 20 de octubre de 2010, Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, párr. 80. En sentido similar, la Corte IDH también, de modo general, ha establecido pautas para identificar a personas que pudieran encontrarse en una situación de vulnerabilidad y que potencialmente podrían situarse dentro de un contexto de discriminación estructural: “[...] Cuando el criterio diferenciador se corresponde con uno de aquellos protegidos por el artículo 1.1 de la Convención que aluden a: i) rasgos permanentes de las personas de los cuales éstas no pueden prescindir sin perder su identidad; ii) grupos tradicionalmente marginados, excluidos o subordinados, y iii) criterios irrelevantes para una distribución equitativa de bienes, derechos o cargas sociales, la Corte se encuentra ante un indicio de que el Estado ha obrado con arbitrariedad”. CoIDH, *Caso I.V. vs. Bolivia*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C, núm. 329, párr. 240. Esta idea fue tomada por la Corte Interamericana —aunque no la cita— de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia en la C-481-98 que dispone: “Una aproximación sistemática a lo anterior permitiría afirmar que, en el derecho constitucional contemporáneo, se consideran como ‘criterios sospechosos’ de clasificación, aquellas categorías que (i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; (ii) esas características han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y, (iii) no constituyen, *per se*, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racionales y equitativos de bienes, derechos o cargas sociales”. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-481-98.htm>.

⁹² ONU, Comité para los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Núm. 3 sobre Mujeres y niñas con discapacidad*, 2 de septiembre de 2016, CRPD/C/GC/3, párr. 17.e.

3.5 LA NO DISCRIMINACIÓN COMO PIEDRA ANGULAR DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

3.5.1 Sistema Universal de Derechos Humanos

Una de las grandes conquistas del siglo XX fue el reconocimiento de los derechos humanos a todas las personas, independientemente de su nacionalidad, género, raza, color, idioma, religión o convicción, origen étnico o social, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, opinión política o cualquier otra condición. Esto es, los derechos humanos tienen a la no discriminación —junto con la dignidad inherente a todas las personas— como piedra angular. Después de la Segunda Guerra Mundial, los ‘derechos humanos’ fueron consagrados en diversos instrumentos internacionales, universales y regionales, en los que se plasmó la obligación de los Estados de asegurar este mínimo de protección a todas las personas bajo su jurisdicción, *sin discriminación alguna*. Así pues, inició el moderno Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, con ello, la adopción de los primeros instrumentos internacionales en la materia, los cuales no sólo identificaron el concepto de “discriminación”, sino que incluyeron —todos y cada uno de ellos— una cláusula que la prohíbe.

En este contexto, se consideró que la inobservancia de la cláusula que prohíbe la discriminación constituiría una violación al trato igualitario entre las personas. Por ello, los instrumentos internacionales —y algunas Constituciones— consagraron cláusulas de igualdad y de no discriminación, estableciendo ciertos criterios por los cuales habría que tener un mayor escrutinio cuando se estuviera alegando un trato discriminatorio.⁹³ El principio de no discriminación encuentra sus primeras formulaciones en la Carta de las Naciones Unidas (1945) y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

Al respecto, el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas señala que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es:

“2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos [...]

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y [...]

⁹³ Véase: Laura Clérico y Martín Aldao, “De la inclusión como igualdad en clave de redistribución y reconocimiento. Rasgos Potencialidades y Desafíos para el derecho constitucional interamericano”, en Armin von Bogdandy, Mariela Morales Antoniazzi y Héctor Fix Fierro, (Coords), *Ius Constitutionale Commune en America Latina. Rasgos, Potencialidades y Desafíos*, México, Heidelberg, IJ- IIBDP y Max Planck Institute, 2014, p. 227 y ss.; Daniel Vázquez, *Test de razonabilidad y derechos humanos, instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad y prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos señala en su artículo 2:

“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. [...]”.

Como se puede apreciar, en la formulación de ambos documentos no se emplea expresamente la palabra “discriminación”, pero se le relaciona con los motivos prohibidos de discriminación. Particularmente, en la Declaración Universal de Derechos Humanos la no discriminación se asocia a dos derechos: la igualdad ante la ley⁹⁴ y la remuneración de salarios.⁹⁵

Hasta 1966, con la adopción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la prohibición de discriminación se asoció directamente con los motivos expresos de no discriminación. Al respecto, el PIDESC contempla que:

“Parte II, Artículo 2, [...] 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”⁹⁶

Por otro lado, en el Sistema Universal de Derechos Humanos hay otros tratados internacionales, además del PIDESC y del PIDCP, en materia de derechos humanos:

1. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
2. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
3. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
4. Convención sobre los Derechos del Niño.⁹⁷
5. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.⁹⁸

⁹⁴ El Artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

⁹⁵ El Artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone: “[...] 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual”.

⁹⁶ Véase: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2.

⁹⁷ La Convención usa la denominación “distinción” y “no discriminación”: “Artículo 2. 1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales”.

⁹⁸ La Convención usa la denominación “distinción” y “no discriminación”: “Artículo 1. 1. La presente Convención será aplicable, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin

6. Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad.
7. Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas.

La mayoría de estos tratados internacionales contemplan fórmulas de igual protección de derechos o de protección sin distinción/discriminación. Sin embargo, sólo la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965);⁹⁹ la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979)¹⁰⁰ y la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad (2007)¹⁰¹ contemplan una definición expresa de lo que se debe entender por “discriminación”. Con anterioridad, otros tratados internacionales (bajo el auspicio del Sistema Universal) que habían definido la discriminación, relacionándola con las categorías de especial protección, fueron el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (1958)¹⁰² y la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las Discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960).¹⁰³ Asimismo, la Declaración sobre los derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992)¹⁰⁴ contiene una disposición que enmarca el ejercicio de derechos de forma individual y colectiva sin discriminación alguna.

Es decir, lo que los tratados internacionales tratan de consagrar cuando dan definiciones de no discriminación son ciertos criterios bajo los cuales no sería posible hacer distinciones irrazonables. Esta presunción en contra de la categoría —o criterio— sólo “podría” ser superada por el Estado si éste demuestra la existencia de un interés estatal urgente que justifique de forma excepcional la aplicación de esa categoría. Esto, como apunta Roberto Saba, en el lenguaje del Tribunal de Estados Unidos se ha calificado como categoría sospechosa.¹⁰⁵ El objeto de estas cláusulas —que prohíben distinciones con base en ciertos criterios— es que las personas sean tratadas de modo que sólo sea relevante su capacidad para cumplir con el fin que busca la norma.¹⁰⁶

distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.

⁹⁹ Véase: Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, artículo 1.1.

¹⁰⁰ Véase: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, artículo 1.

¹⁰¹ Véase: Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad de 2007, artículo 2.

¹⁰² Véase: Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, de 1958, artículo 1. 1.

¹⁰³ Véase: Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de 1960, artículo 1.1.

¹⁰⁴ Véase el artículo 2.1 de la Declaración.

¹⁰⁵ Roberto Saba, “Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?”, en Roberto Gargarella (coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Tomo II. Buenos Aires, Argentina, Abeledo-Perrot, 2008.

¹⁰⁶ Roberto Saba, *Pobreza, Derechos Humanos y Desigualdad Estructural*, op. cit., p. 25.

En cuanto a la interpretación que han hecho los órganos autorizados de los tratados internacionales en cuanto a la no discriminación, cabe destacar que en la Observación General Núm. 18 del Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de interpretar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se señaló que “[l]a no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos”.¹⁰⁷ Además, se precisó que “debido a su carácter básico y general, el principio de no discriminación así como el de igualdad ante la ley y de igual protección de la ley a veces se establecen expresamente en artículos relacionados con determinadas categorías de derechos humanos”,¹⁰⁸ además de señalarse que por discriminación se debe de entender:

“[...] a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”.¹⁰⁹

Finalmente, el Comité de Derechos Humanos precisó que “[...] no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto”.¹¹⁰

Por su parte, el Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de interpretar el PIDESC, en la Observación General Núm. 20 desarrolló con mayor profundidad el contenido de la no discriminación en el Sistema Universal. El Comité señaló que “[l]a discriminación dificulta el ejercicio de los derechos [...] de una parte considerable de la población

¹⁰⁷ ONU, Comité de Derechos Humanos, *Observación General Núm. 18, No discriminación*, 10 de noviembre de 1989, CCPR/C/37, párr. 1.

¹⁰⁸ *Ibidem.*, párr. 3.

¹⁰⁹ *Ibidem.*, párr. 7. Por otro lado, también hizo notar que: “6. El Comité toma nota de que en el Pacto no se define el término “discriminación” ni se indica qué es lo que constituye discriminación. Sin embargo, en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se establece que la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basadas en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública. De igual manera, en el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se establece que la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Naciones Unidas, *Ibidem.*, párr. 6.

¹¹⁰ *Ibidem.*, párr. 13.

mundial”¹¹¹ y proscribe la discriminación como una obligación de carácter inmediato para todos los derechos humanos, ya que no depende de los recursos económicos.¹¹²

En cuanto al alcance que puede tener la diferencia de trato, externó que “[t]odo trato diferencial por alguno de los motivos prohibidos se considerará discriminatorio a menos que exista una causa razonable y objetiva para dispensarlo. Ello entraña evaluar si el fin y los efectos de las medidas o las omisiones de que se trate son legítimos y compatibles con la naturaleza de los [...], y si el único fin que se persigue es promover el bienestar general en una sociedad democrática. También debe existir una relación de proporcionalidad clara y razonable entre el fin buscado y las medidas u omisiones y sus efectos”.¹¹³

Lo particularmente relevante de esta Observación General es que, por primera vez, se clarifica el alcance de las categorías de prohibición (o categorías sospechosas) contenidas en el PIDESC y en el PIDCP. El Comité, en la Observación, clasificó en dos tipos las categorías o motivos prohibidos de discriminación: a) motivos expresos y b) motivos no expresos (o cláusula abierta de incorporación “u otra condición”).

Respecto de los motivos expresamente prohibidos de no discriminación, el Comité señaló que:

“[...] se enumeran como motivos prohibidos de discriminación “la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social”. La inclusión de “cualquier otra condición social” indica que esta lista no es exhaustiva y que pueden incluirse otros motivos en esta categoría”.¹¹⁴

En cuanto a los motivos prohibidos de discriminación no expresos o implícitos en “u otra condición social”, el Comité DESC estimó que “[e]l carácter de la discriminación varía según el contexto y evoluciona con el tiempo. Por lo tanto, la discriminación basada en “otra condición social” exige un planteamiento flexible que incluya otras formas de trato diferencial que no puedan justificarse de forma razonable y objetiva y tengan un carácter comparable a los motivos expresos reconocidos [...]. Estos motivos adicionales se reconocen generalmente cuando reflejan la experiencia de grupos sociales vulnerables que han sido marginados en el pasado o que lo son en la actualidad”.¹¹⁵ Dentro de estos motivos implícitos el Comité DESC incluyó —de manera ilustrativa más no limitativa— la discapacidad, la edad, la nacionalidad, estado civil y situación familiar, la orientación sexual y la identidad de género, estado de salud, lugar de residencia, situación económica y social.¹¹⁶

¹¹¹ ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 1.

¹¹² *Ibidem.*, párr. 7.

¹¹³ *Ibidem.*, párr. 13.

¹¹⁴ *Ibidem.*, párr. 15.

¹¹⁵ *Ibidem.*, párr. 27.

¹¹⁶ *Ibidem.*, párrs. 27 y ss.

Recientemente, el Comité para los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su Observación General Núm. 3, definió por primera vez lo que se entiende por discriminación interseccional¹¹⁷ y cómo se entiende la discriminación estructural.¹¹⁸

3.5.1.1 Estándares en materia de mujeres indígenas (combinación de los factores prohibidos de sexo/género y origen étnico/raza) y personas LGTB (orientación sexual e identidad de género)

Mujeres Indígenas

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha expresado que “la discriminación contra los pueblos indígenas es una cuestión que incumbe a la Convención [para la Eliminación de la Discriminación Racial] y que deben tomarse todas las medidas apropiadas para combatir y eliminar dicha discriminación”.¹¹⁹ Recalcó que “[...] está consciente de que en muchas regiones del mundo se ha discriminado y sigue discriminándose a los pueblos indígenas, y se les ha privado de sus derechos humanos y libertades fundamentales [...]”.¹²⁰ Por otro lado, el mismo Comité en la Recomendación General Núm. 29 consideró que las mujeres sufren discriminación múltiple no sólo por el sexo/género sino también por su ascendencia (es decir, la raza o el origen étnico),¹²¹ como lo es el caso de las mujeres indígenas.

¹¹⁷ En el Comité CEDAW existen algunos antecedentes sobre el tema: ONU, Comité CEDAW, *Recomendación General Núm. 18, Las mujeres discapacitadas*, 1991, Décimo Periodo de Sesiones, Preámbulo. La idea de varios factores fue reiterada en las Recomendaciones Generales Núm. 19 de 1992 (violencia contra la mujer) y Núm. 24 de 1999 (Mujer y Salud) del mismo Comité. Por otro lado también destacan: ONU, Comité CEDAW, *Recomendación General Núm. 19*, 1992, párr. 6 y ONU, Comité CEDAW, *Recomendación General No.24 (Violencia contra las mujeres)*, 1990, párr. 6 y 12; *Recomendación General Núm. 25, Medidas especiales de carácter temporal (párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)*, 2004, 30 Periodo Ordinarios de sesiones, párr. 12 y 28. La expresión múltiples discriminaciones fue reiterado en las Recomendaciones Generales: Núm. 26 de 2008 (Trabajadoras migrantes) párr. Nota 13 y 14 y en la No 27 de 2010 (Mujeres de edad avanzada), párrs. 1, 12 y 13 y *Recomendación General Núm. 28, relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 2010, párr. 8

¹¹⁸ Sobre la discriminación estructural existen algunos antecedentes en el Sistema Universal: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 6; ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación General Núm. 28 relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 16 de diciembre de 2010, CEDAW/C/GC/28, párr. 16 y Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación General Núm. 34 sobre Discriminación racial contra afrodescendientes*, 3 de octubre de 2011, CERD/C/GC/34, párr.

¹¹⁹ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación General Núm. XXIII relativa a los pueblos indígenas*, 22 de agosto de 1997, párr. 1.

¹²⁰ *Idem*.

¹²¹ Al respecto, también señaló que: 2. Discriminación múltiple que sufren las mujeres de las comunidades cuya condición se basa en consideraciones de ascendencia: k) Tener en cuenta, en todos los programas y proyectos planificados y puestos en práctica, así como en la adopción de medidas, la situación de las mujeres que pertenecen a esas comunidades, en su condición de víctimas de discriminación múltiple, explotación sexual y prostitución forzada; l) Tomar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación múltiple, incluida la discriminación basada en la ascendencia, que sufren las mujeres, sobre todo en los ámbitos de la seguridad personal, el empleo y la educación;

En el caso del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité ha señalado en su Observación General Núm. 23 que “los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; [...] c) Participar en organizaciones no gubernamentales y asociaciones que se ocupen de la vida pública y política del país”.¹²²

Además, ha señalado que “pese a la función central que ha desempeñado en el sostén de la familia y la sociedad y a su contribución al desarrollo, la mujer se ha visto excluida de la vida política y del proceso de adopción de decisiones que determinan, sin embargo, las modalidades de la vida cotidiana y el futuro de las sociedades. En tiempos de crisis, sobre todo, esta exclusión ha silenciado la voz de la mujer y ha hecho invisibles su contribución y su experiencia”.¹²³ Agregó que “[e]n todas las naciones, los factores más importantes que han impedido la capacidad de la mujer para participar en la vida pública han sido los valores culturales y las creencias religiosas, la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos. En todos los países, las tradiciones culturales y las creencias religiosas han cumplido un papel en el confinamiento de la mujer a actividades del ámbito privado y la han excluido de la vida pública activa”.¹²⁴

Cabe resaltar que, a la fecha, el Comité CEDAW no ha emitido ninguna recomendación específica a los derechos de las mujeres indígenas, sin embargo, en informes de países de Bolivia,¹²⁵ Brasil,¹²⁶ Colombia,¹²⁷ Chile,¹²⁸ Ecuador,¹²⁹ Nicaragua,¹³⁰ Perú¹³¹ y Uruguay¹³² ha instado a que

m) Proporcionar datos desglosados sobre la situación de las mujeres afectadas por la discriminación basada en la ascendencia. ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación General Núm. XIX relativa a la discriminación basada en la ascendencia*, 23 de agosto de 2002, punto 2.

¹²² Comité CEDAW, Recomendación General Núm. 23 relativa a la vida política y pública, 1997, párr. preámbulo.

¹²³ *Ibidem.*, párr. 9.

¹²⁴ *Ibidem.*, párr. 10.

¹²⁵ Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Estado Plurinacional de Bolivia sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 61º período de sesiones 6 a 24 de julio de 2015.

¹²⁶ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre mujeres indígenas y afrodescendientes – Brasil, 51º período de sesiones 13 de febrero a 2 de marzo de 2012.

¹²⁷ Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 53º período de sesiones 1 a 19 de octubre de 2012.

¹²⁸ Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 56º período de sesiones 30 de septiembre a 18 de octubre de 2013.

¹²⁹ Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 60º período de sesiones 16 de febrero a 6 de marzo de 2015.

¹³⁰ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Nicaragua, 37º período de sesiones 15 de enero a 2 de febrero de 2007.

¹³¹ Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Perú sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 58º período de sesiones 30 de junio a 18 de julio de 2014.

¹³² Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 64º período de sesiones 4 a 22 de julio de 2016.

aumente la participación de las mujeres indígenas en el ámbito de la política. En el caso de México, el Comité CEDAW ha recomendado que:

- a) Elimine los obstáculos que impiden que las mujeres, en particular las indígenas, participen en la vida política de sus comunidades, inclusive realizando campañas de concienciación orientadas a ampliar la participación de la mujer en la vida política en los planos estatal y municipal;
- b) Se asegure de que los partidos políticos cumplan con su obligación de asignar el 2% de los fondos públicos recaudados a la promoción del liderazgo político de las mujeres, en particular las mujeres indígenas en el plano municipal.¹³³

Unos de los principales problemas que enfrentan las mujeres indígenas, cuando sus derechos son vulnerados, es que no se toman en cuenta su pertenencia a dos categorías especiales de protección como lo son el género/sexo y el origen étnico/raza, por lo que se suele orientar en su condición de pertenencia a una comunidad indígena sin tomar en consideración la interseccionalidad entre ambos factores.¹³⁴

3.5.1.2 *Personas pertenecientes a la diversidad sexual*

A la fecha, ningún tratado internacional de derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas tiene incorporado expresamente la prohibición de discriminación por orientación sexual e identidad de género. Sin detrimento de lo anterior, la protección de la comunidad LGBT, en cuanto a categorías prohibidas de discriminación, se ha interpretado a la luz de la “u otra condición social” del PIDESC y del PIDCP. Al respecto, el Comité DESC en la Observación General Núm. 20 consideró que “[e]n “cualquier otra condición social”, tal y como se recoge en el artículo 2.2 del Pacto, se incluye la orientación sexual. Los Estados Partes deben cerciorarse de que las preferencias sexuales de una persona no constituyan un obstáculo para hacer realidad los derechos que reconoce el Pacto; por ejemplo, a los efectos de acceder a la pensión de viudedad. La identidad de género también se reconoce como motivo prohibido de discriminación. Por ejemplo, las personas transgénero, transexuales o intersexo son víctimas frecuentes de graves violaciones de los derechos humanos; por ejemplo, el acoso en las escuelas o en el lugar de trabajo.”¹³⁵

¹³³ Observaciones finales de México sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 52o período de sesiones 9 a 27 de julio de 2012.

¹³⁴ Kimberlé Crenshaw, “Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black Feminist Critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics”, en Wisberg, Kelly, *Feminist Legal Theory*, EUA, Foundations, 1993, pp. 383 y ss.

¹³⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 32.

A lo anterior, hay que sumarle que en Naciones Unidas existen Expertos Independientes sobre Identidad de Género y Orientación Sexual.¹³⁶ El primero fue Vitit Muntarbhorn de Tailandia (2016 -2017) y actualmente Víctor Madrigal - Borloz de Costa Rica.¹³⁷ Además, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha emitido una serie de documentos en donde pone de manifiesto buenas prácticas relativas a la comunidad perteneciente a la diversidad sexual:

Por un lado, está el manual denominado “Nacidos libres e iguales: orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos” (2012),¹³⁸ en el cual se abordan cinco obligaciones jurídicas básicas de los Estados respecto de la protección de los derechos humanos de las personas LGBT, a saber:

1. Proteger a las personas contra la violencia homofóbica y transfóbica;
2. Prevenir la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes contra las personas LGBT;
3. Despenalizar la homosexualidad;
4. Prohibir la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género; y
5. Respetar la libertad de expresión, de asociación y reunión pacífica.

Por otro lado, se encuentra el documento titulado “Viviendo Libre e Igual: Qué están haciendo los Estados para enfrentar la violencia y la discriminación contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex”¹³⁹ (2016), el cual ofrece orientación concreta para los Estados sobre la base de iniciativas tomadas por gobiernos, tribunales, parlamentos, instituciones nacionales de derechos humanos y otros, en todo el mundo, para implementar estándares

¹³⁶ Su mandato incluye:

- evaluar la aplicación de los instrumentos internacionales vigentes de derechos humanos relacionados con los medios de superar la violencia y la discriminación contra las personas por motivos de orientación sexual o identidad de género, e identificar las mejores prácticas y las deficiencias;
- concienciar a la población acerca de la violencia y la discriminación contra las personas por motivos de orientación sexual o identidad de género, y determinar y abordar las causas fundamentales de la violencia y la discriminación;
- entablar un diálogo con los Estados y otros interesados pertinentes, incluidos los organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas, los mecanismos regionales de derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas, y celebrar consultas con ellos;
- trabajar, en cooperación con los Estados, para promover la aplicación de medidas que contribuyan a la protección de todas las personas contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género;
- hacer frente a las formas múltiples, interrelacionadas y agravadas de violencia y discriminación con que se enfrentan las personas por causa de su orientación sexual o identidad de género;
- organizar, facilitar y apoyar la prestación de servicios de asesoramiento, asistencia técnica, fomento de la capacidad y cooperación internacional en apoyo de las iniciativas nacionales de lucha contra la violencia y la discriminación de las personas por motivos de orientación sexual o identidad de género. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/154/18/PDF/G1615418.pdf?OpenElement>.

¹³⁷ Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/SexualOrientationGender/Pages/Index.aspx>.

¹³⁸ Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAndEqualLowRes_SP.pdf.

¹³⁹ Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/LivingFreeAndEqual.pdf>

internacionales de derechos humanos y recomendaciones de las Naciones Unidas para proteger, respetar y cumplir los derechos de personas LGBT.

Finalmente, el Alto Comisionado ha presentado dos informes: “Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género” (2011) y “Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género” (2015).¹⁴⁰ En ambos documentos se pone de manifiesto que, en todas las regiones, hay personas que sufren violencia y discriminación debido a su orientación sexual o identidad de género. En muchos casos, la sola percepción de homosexualidad o identidad transgénero pone a las personas en situación de riesgo. Las vulneraciones consisten, entre otras, en asesinatos, violaciones y agresiones físicas, torturas, detenciones arbitrarias, denegación de los derechos de reunión, expresión e información y discriminación en el empleo, la salud y la educación.

3.5.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

3.5.2.1 Normas convencionales

En el caso del Sistema Interamericano, la primera formulación de la no discriminación la encontramos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1968), en los siguientes términos:

“Artículo II. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”.

Con posterioridad a la Declaración, la primera aparición de la no discriminación en el Sistema Interamericano se dio en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana o Pacto de San José) en 1969, en los siguientes términos:

“CAPÍTULO I - ENUMERACIÓN DE DEBERES

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones

¹⁴⁰ Véase: ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra las personas por su orientación sexual e identidad de género*, A/HRC/19/41, 17 de noviembre de 2011 y ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género*, A/HRC/29/23, 4 de mayo de 2015.

políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Cabe destacar que esta disposición tomó como base el artículo 2.1 del PIDCP, por lo que se incluye la cláusula “otra condición social” como categoría abierta de discriminación. Adicionalmente, la misma Convención Americana, en el artículo 24, ha incorporado otra disposición que refiere a la prohibición de trato discriminatorio:

“Artículo 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

La prohibición de la discriminación también ha permeado a otros instrumentos interamericanos de derechos humanos, como el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;¹⁴¹ la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer;¹⁴² la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas discriminación contra las personas con Discapacidad;¹⁴³ la Convención Interamericana contra el Racismo, a Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia;¹⁴⁴ la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de

¹⁴¹ “Artículo 3. Obligación de no Discriminación. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

¹⁴² Al respecto dicho instrumento contempla: “Artículo 6. El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación [...]”.

¹⁴³ Al respecto dicho instrumento contempla: “Artículo I. 2. Discriminación contra las personas con discapacidad [...] a) El término “discriminación contra las personas con discapacidad” significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales. b) No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación”.

¹⁴⁴ Al respecto dicho instrumento contempla: “Artículo 1. Para los efectos de esta Convención: 1. Discriminación racial es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes. La discriminación racial puede estar basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico. [...]4. El racismo consiste en cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial. El racismo da lugar a desigualdades raciales, así como a la noción de que las relaciones discriminatorias entre grupos están moral y científicamente justificadas. Toda teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas racistas descritos en el presente artículo es científicamente falso, moralmente censurable y socialmente injusto, contrario a los principios fundamentales del derecho internacional, y por consiguiente perturba gravemente la paz y la seguridad internacionales y, como tal, es condenado por los Estados Partes”.

las Personas Mayores¹⁴⁵ y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.¹⁴⁶ A diferencia de Naciones Unidas, el Sistema Interamericano cuenta con un tratado internacional regional único en su tipo, pues contempla una definición amplia y actualizada de los motivos prohibidos de discriminación hasta la fecha, así la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia señala que se entenderá por discriminación:¹⁴⁷

“1. Discriminación es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes.

La discriminación puede estar basada en motivos de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra”.

3.5.2.2 *Jurisprudencia*

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos está conformado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, Corte Interamericana o Tribunal Interamericano). Para efectos del presente diagnóstico, dado que la Comisión y la Corte Interamericana tienen criterios similares sobre la no discriminación, y a efectos de evitar ser repetitivos, se ha optado por desarrollar los parámetros que son convencionalmente obligatorios para nuestro México;¹⁴⁸ es decir, los estándares sobre no discriminación de la Corte Interamericana. Sin embargo, sólo en el caso de la interseccionalidad de la discriminación en el caso de las mujeres indígenas se hará referencia expresa a los

¹⁴⁵ Al respecto dicho instrumento contempla: “Discriminación”: Cualquier distinción, exclusión, restricción que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada [...] “Discriminación por edad en la vejez”: Cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada”.

¹⁴⁶ Al respecto, véanse los párrafos 1 y 3 del artículo VII: “1. Las mujeres indígenas tienen el derecho al reconocimiento, protección y goce de todos los derechos humanos y libertades fundamentales contenidos en el derecho internacional, libres de todas las formas de discriminación. (...) 3. Los Estados adoptarán las medidas necesarias, en conjunto con los pueblos indígenas, para prevenir y erradicar todas las formas de violencia y discriminación, en particular contra las mujeres, las niñas y los niños indígenas”.

¹⁴⁷ Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, Capítulo I, Artículo 1, Definiciones.

¹⁴⁸ A diferencia de países como Argentina, el sistema jurídico mexicano no ha abundado sobre la vinculatoriedad de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana. De lo que no cabe duda es de la obligatoriedad de toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana en su actuar contencioso y consultivo.

estándares de la Comisión Interamericana ya que la Corte Interamericana no se ha pronunciado de manera concreta al respecto.

La Corte Interamericana es el órgano creado por la Convención Americana para interpretar y aplicar ese instrumento. A la fecha, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha abordado diferentes temáticas que aquejan a nuestro continente. Dentro de estas temáticas, uno de los pilares fundamentales lo constituye la construcción jurisprudencial que ha hecho sobre la no discriminación, siendo una de las principales diferencias con sus homólogos europea y africana. La no discriminación ha sido desarrollada tanto en la función contenciosa como consultiva de la Corte Interamericana.

En cuanto a la función consultiva, la primera ocasión que la Corte IDH tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la no discriminación contemplada en el artículo 1.1 de la Convención Americana fue en la Opinión Consultiva Núm. 4 (1984), sobre la Propuesta de modificación a la Constitución de Costa Rica. En dicha ocasión, la Corte IDH explicitó que:

“[e]l artículo 1.1 de la Convención, que es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, dispone la obligación de los Estados Partes de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos “sin discriminación alguna”.

Es decir, cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es per se incompatible con la misma”.¹⁴⁹ Y que:

“el artículo 24 de la Convención establece que [t]odas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. Aunque las nociones no son idénticas y quizás la Corte tendrá en el futuro la oportunidad de precisar las diferencias, dicha disposición reitera en cierta forma el principio establecido en el artículo 1.1. En función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio de origen legal. De este modo la prohibición de discriminación ampliamente contenida en el artículo 1.1 respecto de los derechos y garantías estipulados por la Convención, se extiende al derecho interno de los Estados Partes, de tal manera que es posible concluir que, con base en esas disposiciones, éstos se han comprometido, en virtud de la Convención, a no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias referentes a la protección de la ley”.¹⁵⁰

En esta Opinión Consultiva, la Corte IDH determinó cuando puede, o no, existir discriminación con base en una distinción. Así, consideró que:

¹⁴⁹ CoIDH, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A, núm. 4, párr. 53.

¹⁵⁰ *Ibidem.*, párr. 54.

Existe discriminación en la distinción	No existe discriminación en la distinción
55. La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.	57. No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.

FUENTE: Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A, núm. 4, párrs. 55 y 57.

Con posterioridad, la Corte IDH desarrolló con más profundidad la no discriminación en la Opinión Consultiva Núm. 18 (2003), sobre Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. En esa Opinión Consultiva, la Corte IDH refirió que existe una diferenciación al utilizar los términos distinción y discriminación, señalando que:

“84. [...] El término distinción se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará para hacer referencia a lo inadmisibles, por violar los derechos humanos. Por tanto, se utilizará el término discriminación para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos”.¹⁵¹

En dicha Opinión, la Corte IDH precisó que “[e]l hecho de estar regulado el principio de igualdad y no discriminación en tantos instrumentos internacionales, es un reflejo de que existe un deber universal de respetar y garantizar los derechos humanos, emanado de aquel principio general y básico”.¹⁵² Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal Interamericano concluyó que:

“En concordancia con ello, este Tribunal considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. [...] Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho

¹⁵¹ CoIDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, núm. 18, párr. 84.

¹⁵² *Ibidem.*, párr. 86.

internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*”.¹⁵³

La Corte IDH aseveró que la no discriminación tiene un carácter fundamental en el derecho internacional y en el derecho nacional, por lo que los Estados en todo momento deben abstenerse de introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones existentes y combatir las prácticas discriminatorias.¹⁵⁴ Así, cumpliendo su obligación de no discriminar, los Estados deben abstenerse de realizar no sólo discriminaciones en el ámbito normativo sino también en la realidad o en los hechos.¹⁵⁵ Adicionalmente, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.¹⁵⁶

De esta forma, a criterio de la Corte IDH, para que los Estados cumplan con la obligación de no discriminar, sólo podrán establecer distinciones objetivas y razonables, cuando éstas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana.¹⁵⁷ Así pues, un derecho puede ser restringido por las autoridades estatales siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias. Por ello, estas deben estar previstas en ley en sentido formal y material,¹⁵⁸ perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de: a) idoneidad, b) necesidad y c) proporcionalidad en sentido estricto.¹⁵⁹ Por lo que el incumplimiento de estas obligaciones genera la responsabilidad internacional del Estado, y ésta es más grave en la medida en que ese incumplimiento viola normas perentorias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.¹⁶⁰

Una nota distintiva de la OC-18 es que la Corte IDH, vía interpretación —pero no de la cláusula “otra condición social”— incorporó categorías adicionales de no discriminación no contempladas en el artículo 1.1 del Pacto de San José, como lo fueron el género, la edad, el patrimonio y el estado civil.¹⁶¹

¹⁵³ *Ibidem.*, párr. 101.

¹⁵⁴ *Ibidem.*, párr. 88.

¹⁵⁵ *Ibidem.*, párr. 103.

¹⁵⁶ *Ibidem.*, párr. 104.

¹⁵⁷ *Ibidem.*, párr. 105.

¹⁵⁸ Corte IDH, *La expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986*, párrs. 35 y 37.

¹⁵⁹ Corte IDH, *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) vs Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 28 de noviembre de 2012, párr. 273.

¹⁶⁰ CoIDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03, op. cit.*, párr. 106.

¹⁶¹ Ariel Dulitzky, “El principio de igualdad y no discriminación. Claroscuros de la Jurisprudencia Interamericana” en *Anuario de Derechos Humanos*, N° 3, 2007, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, p. 18.

Así, externó que:

“101. [...]. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición [...]”.¹⁶²

El desarrollo de la no discriminación en la jurisprudencia contenciosa de la Corte Interamericana ha tenido lugar —en gran medida— en relación con los denominados grupos en situación de vulnerabilidad. Al respecto, la Corte IDH ha precisado que:

“La Corte Interamericana considera que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre [...]”.¹⁶³

En este sentido, los grupos en situación de vulnerabilidad los podemos clasificar de la siguiente manera:

Por su condición personal	Por su situación específica
- Niñas, niños y adolescentes	-Migrantes /refugiados/asilo
- Mujeres	- Personas privadas de la libertad
- Pueblos indígenas y tribales	- Desplazados forzados (internos e intraurbanos)
- Personas con discapacidad	-Personas en situación de pobreza
- Personas LGBT+ y con VIH/SIDA	-Defensoras y defensores
- Personas adultas	-Periodistas

A la fecha, la Corte IDH se ha pronunciado sobre la no discriminación relativa a niñas, niños y adolescentes,¹⁶⁴ mujeres,¹⁶⁵ pueblos indígenas y tribales,¹⁶⁶ personas con discapacidad,¹⁶⁷

¹⁶² CoIDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003*. Serie A, núm. 18, párr. 101.

¹⁶³ CoIDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C, núm. 149, párr. 103.

¹⁶⁴ CoIDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002*. Serie A, núm. 17 y *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C, núm. 298.

¹⁶⁵ CoIDH, *Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C, núm. 277; *Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C, núm. 307 y *Caso I.V. vs. Bolivia*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C, núm. 329.

¹⁶⁶ CoIDH, *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C, núm. 141; *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C, núm. 214; *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile*. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C, núm. 279.

¹⁶⁷ CoIDH, *Caso Furlan y familiares vs. Argentina*. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C, núm. 246 y *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C, núm. 298.

personas LGTB,¹⁶⁸ personas migrantes¹⁶⁹ y personas en situación de pobreza.¹⁷⁰ Además, cabe destacar la aplicación de la no discriminación por cuestiones políticas.¹⁷¹ Y, recientemente la Corte IDH ha empezado a aplicar en sus sentencias la interseccionalidad de la discriminación.¹⁷²

3.5.2.3 Discriminación por grupos en condiciones de vulnerabilidad

En el caso de las mujeres —específicamente en los contextos de violencia— la Corte IDH ha precisado que la ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general. Además, envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres, así como una persistente desconfianza de estas en el sistema de administración de justicia. Dicha ineficacia o indiferencia constituye en sí misma una discriminación de la mujer en el acceso a la justicia.¹⁷³

En el caso de los pueblos indígenas, la Corte IDH ha precisado que “la Corte considera que el origen étnico es un criterio prohibido de discriminación que se encuentra comprendido dentro de la expresión “cualquier otra condición social” del artículo 1.1. de la Convención Americana”.¹⁷⁴ Además, precisó que “la etnia se refiere a comunidades de personas que comparten, entre otras, características de naturaleza socio cultural, tales como afinidades culturales, lingüísticas, espirituales y orígenes históricos y tradicionales. Dentro de esta categoría se encuentran los pueblos indígenas, respecto de los cuales la Corte ha reconocido que tienen características propias que conforman su identidad cultural, tales como su derecho consuetudinario, sus características económicas, sociales, sus valores, usos y costumbres”.¹⁷⁵ Así, por ejemplo, ha considerado que constituye un trato discriminatorio prohibir a una persona privada de su libertad perteneciente a una comunidad hablar en su propio idioma¹⁷⁶ o que no se les permita a las comunidades aspirar a cargos políticos en tanto comunidad.¹⁷⁷

¹⁶⁸ CoIDH, *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239; *Caso Duque vs. Colombia*. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C, núm. 310; *Caso Flor Freire vs. Ecuador*. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C, núm. 315.

¹⁶⁹ CoIDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, núm. 251.

¹⁷⁰ CoIDH, *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C, núm. 318.

¹⁷¹ CoIDH, *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C, núm. 293.

¹⁷² CoIDH, *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C, núm. 298 y *Caso I.V. vs. Bolivia*. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C, núm. 329.

¹⁷³ CoIDH, *Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C, núm. 307176.

¹⁷⁴ CoIDH, *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile*. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C, núm. 279, párr. 202.

¹⁷⁵ *Ibidem.*, párr. 204.

¹⁷⁶ CoIDH, *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C, núm. 141.

¹⁷⁷ CoIDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, núm. 127.

En cuanto a las personas con discapacidad, la Corte IDH ha considerado “que las personas con discapacidad a menudo son objeto de discriminación a raíz de su condición, por lo que los Estados deben adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para que toda discriminación asociada con las discapacidades sea eliminada, y para propiciar la plena integración de esas personas en la sociedad. El debido acceso a la justicia juega un rol fundamental para enfrentar dichas formas de discriminación”.¹⁷⁸ Además, el Tribunal expresó que “el derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: una concepción negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados”.¹⁷⁹

En el caso de las personas pertenecientes a la diversidad sexual, la Corte IDH ha expresado que de “los criterios específicos en virtud de los cuales está prohibido discriminar, según el artículo 1.1 de la Convención Americana, no son un listado taxativo o limitativo sino meramente enunciativo. Por el contrario, la redacción de dicho artículo deja abiertos los criterios con la inclusión del término “otra condición social” para incorporar así a otras categorías que no hubiesen sido explícitamente indicadas. La expresión “cualquier otra condición social” del artículo 1.1. de la Convención debe ser interpretada por la Corte, en consecuencia, en la perspectiva de la opción más favorable a la persona y de la evolución de los derechos fundamentales en el derecho internacional contemporáneo”.¹⁸⁰

Por lo anterior, “un derecho que le está reconocido a las personas no puede ser negado o restringido a nadie y bajo ninguna circunstancia con base en su orientación sexual. Ello violaría el artículo 1.1. de la Convención Americana. El instrumento interamericano proscribe la discriminación, en general, incluyendo en ello categorías como las de la orientación sexual la que no puede servir de sustento para negar o restringir ninguno de los derechos establecidos en la Convención”.¹⁸¹ Estos parámetros han servido de base para encontrar que existe discriminación en cuanto a los procesos de patria potestad o bien sobre el acceso de pensiones entre parejas de mismo sexo.¹⁸²

Recientemente, la Corte IDH ha expresado que las personas pertenecientes a la comunidad LGBT se encuentran inmersas en un contexto de discriminación estructural en todos los países de la región¹⁸³ y que, además, no sólo son discriminadas por su orientación sexual, identidad de género

¹⁷⁸ CoIDH, Caso Furlan y familiares vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C, núm. 246, párr. 135.

¹⁷⁹ *Ibidem.*, párr. 267.

¹⁸⁰ CoIDH, Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239, párr. 85.

¹⁸¹ *Ibidem.*, párr. 93.

¹⁸² Sobre la temática de patria potestad véase: CoIDH, *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239 y sobre la temática de pensiones véase: CoIDH, *Caso Duque vs. Colombia*. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C, núm. 310.

¹⁸³ CoIDH, *Identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención*

o expresión de género, sino que también se adicionan otras formas de discriminación como “sexo, el origen étnico, la edad, la religión, así como por factores socioeconómicos como la pobreza y el conflicto armado”.¹⁸⁴

Además, en cuanto a las uniones del mismo sexo, consideró que no existe razón convencional alguna que justifique que se creen figuras diferenciadas para regular las uniones entre personas del mismo sexo frente a las uniones heterosexuales, ya que ello supondría validar el “separados pero iguales”, que claramente es inconveniente. Por ello, los Estados, dada su obligación de garantizar la no discriminación, deben modificar sus ordenamientos para ampliar las figuras ya existentes (entre ellas el matrimonio) para permitir que las parejas del mismo sexo puedan acceder a este tipo de uniones en igualdad de condiciones.¹⁸⁵

3.5.2.4 La discriminación por tipología

La jurisprudencia constante de la Corte IDH ha versado —en su gran mayoría— y visibilizado la discriminación directa que sufren ciertos grupos de personas dentro de las sociedades. Sin embargo, lo anterior no ha excluido que el Tribunal Interamericano se pronuncie, de manera aislada, en el sentido de establecer que en ciertos contextos se tome en consideración la discriminación estructural, la discriminación de hecho o la discriminación indirecta. En este sentido, en el caso *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México* de 2009, en el apartado de reparaciones de la Sentencia, refiriéndose a la discriminación estructural, el Tribunal expresó que:

“450. [...]. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de discriminación estructural en la que se enmarcan los hechos ocurridos en el presente caso y que fue reconocida por el Estado [...], las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo sustitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación [...]”¹⁸⁶

En el caso de la Comunidad Indígena *Xákmok Kásek vs. Paraguay*, de 2010, refiriéndose a la discriminación de facto, consideró que:

“273. En el presente caso está establecido que la situación de extrema y especial vulnerabilidad de los miembros de la Comunidad se debe, inter alia, a la falta de recursos adecuados y efectivos

Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A, núm. 24, párr. 33.

¹⁸⁴ Y precisó que: “[...]. Esas múltiples formas de discriminación pueden tener efectos a nivel individual, pero también en el plano social, ya que las personas LGBTI que ven vedado su acceso a derechos básicos como el trabajo, la salud, la educación y la vivienda viven en situaciones de pobreza, privadas de toda oportunidad económica. Es así como, según ha sido constatado por el ACNUDH, “las tasas de pobreza, la falta de un hogar y la inseguridad alimentaria son más elevadas entre las personas LGBTI”. *Ibidem.*, párr. 41.

¹⁸⁵ *Ibidem.*, párrs. 173 a 198.

¹⁸⁶ CoIDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 205, párr. 450.

que en los hechos proteja los derechos de los indígenas y no sólo de manera formal; la débil presencia de instituciones estatales obligadas a prestar servicios y bienes a los miembros de la Comunidad, en especial, alimentación, agua, salud y educación [...]

274. [...] evidencia una discriminación de facto en contra de los miembros de la Comunidad Xákmok Kásek, marginalizados en el goce de los derechos que el Tribunal declara violados en esta Sentencia. Asimismo, se evidencia que el Estado no ha adoptado las medidas positivas necesarias para revertir tal exclusión”.¹⁸⁷

En el caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*, de 2012, el Tribunal expresó respecto a la discriminación estructural que:

“92. En lo que respecta al argumento del Estado de que para la fecha de emisión de la sentencia de la Corte Suprema no habría existido un consenso respecto a la orientación sexual como categoría prohibida de discriminación, la Corte resalta que la presunta falta de un consenso al interior de algunos países sobre el respeto pleno por los derechos de las minorías sexuales no puede ser considerado como un argumento válido para negarles o restringirles sus derechos humanos o para perpetuar y reproducir la discriminación histórica y estructural que estas minorías han sufrido [...]”

En cuanto a las reparaciones, el Tribunal Interamericano en dicho caso consideró que:

“267. La Corte resalta que algunos actos discriminatorios analizados en capítulos previos se relacionaron con la reproducción de estereotipos que están asociados a la discriminación estructural e histórica que han sufrido las minorías sexuales [...], particularmente en cuestiones relacionadas con el acceso a la justicia y la aplicación del derecho interno. Por ello, algunas de las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo sustitutivo sino también correctivo hacia cambios estructurales que desarticulen aquellos estereotipos y prácticas que perpetúan la discriminación contra la población LGTBI”.¹⁸⁸

Finalmente, en el caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, de 2012, sin pronunciarse sobre la discriminación estructural, consideró sobre la discriminación indirecta y de facto lo siguiente:

“235. La Corte estima que una violación del derecho a la igualdad y no discriminación se produce también ante situaciones y casos de discriminación indirecta [...].

237. Por tanto la Corte observa que, en el presente caso, la situación de especial vulnerabilidad de los migrantes haitianos se debió, inter alia, a: i) la falta de medidas preventivas para enfrentar

¹⁸⁷ CoIDH, *Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C, núm. 214, párrs. 273 y 274.

¹⁸⁸ CoIDH, *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239, párrs. 92 y 267.

de manera adecuada situaciones relacionadas con el control migratorio en la frontera terrestre con Haití y en consideración de su situación de vulnerabilidad; ii) la violencia desplegada a través del uso ilegítimo y desproporcionado de la fuerza en contra de personas migrantes desarmadas; iii) la falta de investigación con motivo de dicha violencia, la falta de declaraciones y participación de las víctimas en el proceso penal y la impunidad de los hechos; iv) las detenciones y expulsión colectiva sin las debidas garantías; v) la falta de una atención y tratamiento médico adecuado a las víctimas heridas, y vi) el tratamiento denigrante a los cadáveres y la falta de su entrega a los familiares.

238. Todo lo anterior evidencia que, en el presente caso, existió una discriminación de facto en perjuicio de las víctimas del caso por su condición de migrantes, lo cual derivó en una marginalización en el goce de los derechos que la Corte declaró violados en esta Sentencia. Por tanto, la Corte concluye que el Estado no respetó ni garantizó los derechos de los migrantes haitianos sin discriminación, en contravención del artículo 1.1 de la Convención Americana en relación con los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 22.9 y 25 de la misma”.¹⁸⁹

En el caso de los Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil (2016), la Corte IDH reconoció que 85 personas en situación de pobreza eran parte de las personas que se encontraban en mayor probabilidad de ser sometidas a condiciones de trabajo esclavo en haciendas brasileñas. Al respecto, la Corte IDH precisó que la condición económica de las personas que vivían en una situación de pobreza había sido un factor determinante para perpetuar una discriminación estructural de carácter histórico.¹⁹⁰

En estos casos, la Corte IDH ha evaluado el impacto que tiene la discriminación indirecta en contextos de discriminación de facto.¹⁹¹ De esta forma, la discriminación indirecta (o resultado) se configura cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituyen un impacto desproporcionado en personas o grupos de personas en situación de desventaja histórica justo en razón de esa desventaja lo que provoca una situación de discriminación estructural, sin que exista una justificación objetiva y razonable, que se materializa con la existencia de factores estructurales y contextuales que deben ser analizados caso por caso.

El Tribunal Interamericano ha reconocido la existencia de factores estructurales, indirectos o de hecho en el goce y ejercicio de algunos derechos contemplados en la Convención Americana.

¹⁸⁹ CoIDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, núm. 251, párrs. 235, 237 y 238.

¹⁹⁰ CoIDH, *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C, núm. 318, párr. 343.

¹⁹¹ CoIDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, núm. 251, párrs. 235, 237 y 238; *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239, párrs. 92 y 267; *Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C, núm. 214, párrs. 273 y 274. En sentido similar: *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 205, párr. 450.

En este sentido, el principio de igualdad entendido como prohibición de discriminación es una concepción limitada para algunas situaciones que se basan en discriminaciones indirectas que tienen su fundamento en circunstancias de facto; de esta manera resulta necesario entender la no discriminación a la luz de una situación de desventaja que presentan algunos grupos y por lo tanto los pueden someter a condiciones históricas de discriminación, que en ocasiones se encuentran avaladas por la sociedad. Los elementos estructurales y contextuales que se producen por la discriminación indirecta o, de hecho, permiten determinar si a la luz del artículo 1.1 de la Convención Americana un grupo determinado de personas está frente a una situación de discriminación estructural.

Por otro lado, encontramos otra tipología de discriminaciones que recientemente se ha ido incorporando a la jurisprudencia de la Corte Interamericana: a) la discriminación encubierta, b) la discriminación por percepción y c) la discriminación interseccional.

En cuanto a la *discriminación encubierta*, el único caso en el que se ha puesto en evidencia este tipo de discriminación ha sido el caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela (2015) en el cual el Estado había alegado que contaba con la facultad discrecional de renovar, o no, la concesión a un medio de comunicación y que, en el caso en concreto, la no renovación y expropiación de bienes obedecía a un interés público (finalidad declarada). Sin embargo, la Corte IDH constató que en realidad el Estado de Venezuela había utilizado el velo de legalidad para restringir información de un medio de disidencia política. De esta manera varios funcionarios, mediante declaraciones públicas, dejaron ver cuál era la verdadera motivación del gobierno para tomar la decisión de no renovar la concesión de dicha empresa. En este caso, la Corte IDH encontró que existía una violación al artículo 1.1 por la prohibición de discriminar por posiciones políticas y que el Estado había actuado de manera encubierta para hacer una distinción que carecía de proporcionalidad.¹⁹²

En cuanto a la *discriminación por percepción*, en el caso Flor Freire vs. Ecuador, la Corte IDH, ante el alegato de la víctima de que no era homosexual, precisó que una persona puede ser discriminada no sólo porque verdaderamente pertenezca a un determinado grupo o pertenezca a una categoría específica de especial protección. Por el contrario, la Corte IDH aclaró que una persona puede ser discriminada por la percepción (aparente) que otras personas tengan sobre ella por creer que comparte una característica de un grupo determinado. De esta manera concluyó que:

“120. La Corte advierte que la discriminación puede tener fundamento en una orientación sexual real o percibida. Este Tribunal ya ha señalado que “[e]s posible que una persona resulte discriminada con motivo de la percepción que otras tengan acerca de su relación con un grupo o sector social, independientemente de que ello corresponda con la realidad o con la auto-identificación de la víctima”. La discriminación por percepción tiene el efecto o propósito de

¹⁹² CoIDH, *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C, núm. 293 párrs. 196 y 235.

impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona objeto de dicha discriminación, independientemente de si dicha persona se auto identifica o no con una determinada categoría. Al igual que otras formas de discriminación, la persona es reducida a la única característica que se le imputa, sin que importen otras condiciones personales. Esta disminución de la identidad se concreta en un trato diferenciado y así, en la vulneración de los derechos de quien lo sufre”.¹⁹³

Finalmente, la Corte IDH ha incorporado en su jurisprudencia la *discriminación interseccional*. En el caso *Gonzales Lluy vs. Ecuador* (2015) la Corte IDH consideró que la víctima había sido discriminada no sólo por su condición de salud (por portar el virus del VIH/SIDA), sino que además había sufrido una discriminación basada en su condición de niña y mujer, por sus condiciones económicas y por las barreras actitudinales que los maestros que la habían expulsado del colegio habían tenido hacia ella por su condición de salud y peligro para otros niños (lo que generaba una discapacidad actitudinal). En este caso, la Corte IDH notó que las diferentes situaciones de vulnerabilidad habían impactado de manera desproporcionada y que ello generaba una discriminación distinta de cada una individualmente considerada.¹⁹⁴

En el caso de las mujeres indígenas, la interseccionalidad entre el género/sexo y la etnia/raza no ha sido abordada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana ni por las opiniones consultivas.¹⁹⁵ Como se ha señalado anteriormente, la Comisión Interamericana es quién sí se ha pronunciado al respecto y desarrollado estándares relativos a la interseccionalidad en el caso de las mujeres indígenas.¹⁹⁶ En su informe “Mujeres Indígenas”, la CIDH puntualizó en el caso de las mujeres indígenas como eje rector la interseccionalidad de la discriminación. Al respecto, la CIDH estableció que:

¹⁹³ CoIDH, *Caso Flor Freire vs. Ecuador*. Sentencia de 31 de agosto de 2016. Serie C, núm. 315, párr. 120.

¹⁹⁴ CoIDH, *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C, núm. 298, párr. 290.

¹⁹⁵ Un antecedente es el caso *Rosendo Cantú y otra vs. México* en donde la Corte IDH reconoció que: “93. [...] La presunta víctima es una mujer indígena, en el momento de los hechos menor de edad, [...]”; sin embargo, la Corte IDH no mencionó la intersección entre el género/ sexo, la raza/etnia y la edad. *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, núm. 216, párr. 93.

¹⁹⁶ Algunos antecedentes los encontramos en algunos informes temáticos: a) Género y raza CIDH: Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia (2006). En el mismo sentido : 1.- Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos (2010); 2.- Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Desarrollo y Aplicación (2011); 3.-El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (2011); 4.- Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica (2011); 5.- Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud (2011); 6.- Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas (2013); 7.- Estándares jurídicos: igualdad de género y derechos de las mujeres (2015); 8.- Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia (2015). b) Género y migración: CIDH: Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México (2015) y Movilidad Humana, Estándares Interamericanos (2016). c) Género y pueblos indígenas: CIDH, *Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica*, Canadá 2015. d) Género y orientación sexual: CIDH, *Violencia contra personas LGBTI* (2015) y e) Género y Niñez: CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado* (2015). Los informes se encuentran disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp>.

“38.- Las mujeres indígenas tienen una identidad multidimensional que requiere un enfoque interseccional al evaluar las formas de discriminación que enfrentan. La Comisión Interamericana ha reafirmado que “la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones de los Estados, en tanto que la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. Esta superposición de varias capas de discriminación —la interseccionalidad— lleva a una forma de discriminación agravada que se expresa en experiencias manifiestamente de una mujer indígena a la otra [...]

40. Por otro lado, es crucial entender que el sexo y el género de las mujeres indígenas las expone a un riesgo mayor de discriminación y trato inferior, como ocurre con las mujeres en general. Debido a la naturaleza multidimensional de la identidad de las mujeres indígenas, es necesario entender la intersección de las formas estructurales de discriminación que a lo largo de la historia han afectado y siguen afectando a las mujeres indígenas como consecuencia de la combinación de su etnicidad, raza, género y situación de pobreza. A estos factores más frecuentes de discriminación también se pueden sumar otros, tales como la edad, la discapacidad, el embarazo, tener el estatus de persona desplazada, la privación de libertad, o el hecho de vivir en zonas afectadas por conflictos armados, la orientación sexual o la identidad de género”.

41. La CIDH reitera, en consecuencia, que en la acción del Estado para proteger los derechos de las mujeres indígenas se deben tener en cuenta sus necesidades como mujeres y como integrantes de pueblos indígenas y la forma en que estas dos partes de su identidad se han combinado a lo largo de la historia, volviéndolas susceptibles específicamente a diversas violaciones de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. [...]”¹⁹⁷

En materia de no discriminación, la CIDH enfatizó que el problema de la discriminación contra las mujeres indígenas debe abordarse con un enfoque interseccional y holístico, ya que las implicaciones de la discriminación y la violencia de género son concretas y específicas y afectan de manera particular a las mujeres indígenas. Asimismo, afectan colectivamente a sus comunidades, en vista del papel de las mujeres en el mantenimiento y la transmisión de las culturas indígenas, la circunstancias en que viven, y en el contexto de sus familias, sus comunidades y su cultura.¹⁹⁸

¹⁹⁷ CIDH, *Mujeres Indígenas y sus derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17, 17 abril 2017, párr. 38, 40 y 41.

¹⁹⁸ *Ibidem.*, párrs. 52 a 57.

3.6 LA NO DISCRIMINACIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

3.6.1 La Constitución Mexicana de 1917

Sin detrimento de la cronología de la no discriminación en las Constituciones mexicanas primigenias, para efectos del presente diagnóstico nuestro punto de partida será la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ya que es la que actualmente nos rige.

La Constitución Mexicana de 1917 nació como una Constitución única en su tipo: por un lado, fue la primera Constitución que recogió los derechos sociales de las personas (por ejemplo, educación y trabajo); y, por otro lado, nació como una Constitución de libertades. Dentro de estas libertades encontrábamos: expresión (artículo 6), escribir (artículo 7), trabajar (artículo 5), moverse (artículo 11), asociarse (artículo 9), portar armas (artículo 10) o profesar las creencias religiosas que quisieran (artículo 24), etcétera.¹⁹⁹

En el plano de la no discriminación no existía de forma explícita una proscripción de ésta en la Constitución de 1917. Con independencia de lo anterior, en el texto original existen dos normas que, si bien no parecieran orientarse a la no discriminación, las intenciones y los efectos que se derivan de las normas —sin duda alguna— contienen la esencia de la no discriminación: el artículo 28 (prohibición de monopolios) y el artículo 123 (derechos de los trabajadores).²⁰⁰

El artículo 28, en su segundo párrafo, ordenaba la persecución “de toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario”, que tuviera “por objeto el alza de precios” y, en general, todo lo que constituyera “una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social”.²⁰¹ Esta norma, como apunta Vela, es una norma que no está articulada en el lenguaje de los derechos, está encaminada a erradicar las desigualdades económicas desproporcionadas: el poder del capital no debe residir en unos cuantos. Esta disposición no impide que existan diferentes clases sociales, pero procura que la divergencia entre ellas no sea injusta.²⁰²

Por otro lado, el artículo 123, que regulaba (y lo sigue haciendo en la actualidad) las condiciones mínimas para garantizar un trabajo digno y justo. Entre estas condiciones mínimas estaban: a) duración máxima de la jornada de 8 horas (frac. I), días de descanso obligatorio (frac. IV), salario mínimo y prestaciones (fracs. VI, VII, VIII, IX, X y XI), responsabilidad de los empleadores en caso de accidentes (frac. XVI) así como los órganos encargados de la solución de conflictos (fracs. XX, XXI y XXII).²⁰³ La nota distintiva de esta disposición, a diferencia de muchas otras redactadas

¹⁹⁹ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, original, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

²⁰⁰ Véanse los artículos 28 y 123 de la Constitución original de 1917.

²⁰¹ Véase el artículo 28, segundo párrafo de la Constitución original de 1917.

²⁰² Vela Estefanía Vela Barba, *op. cit.*, p. 17.

²⁰³ Véase el artículo 123 de la Constitución original de 1917.

en un lenguaje masculino, es que este artículo hacía una diferenciación entre hombres y mujeres; es decir, consagraba derechos (desde 1917) diferenciados a favor de las mujeres. En este punto, como enfatiza Vela, la Constitución deja de aludir a conceptos como “hombre” o “individuo” y en se refiere también “a las mujeres”. Dentro de los derechos a favor de las mujeres, la Constitución especificaba que no podían: realizar labores insalubres o peligrosas (frac. II), realizar trabajo nocturno industrial y estar en los establecimientos comerciales después de diez de la noche. Además, prohibía que, tres meses anteriores al parto, se desempeñaran en trabajos físicos que exigieran un esfuerzo material considerable y las obligaba a descansar durante el mes posterior al parto, garantizándoles el gozar de su salario íntegro y conservar su empleo (frac. III).²⁰⁴

Así, la Constitución original de 1917 proclamaba las libertades de todos “los hombres”, sin distinción nobiliaria, étnica o racial, y determinaba como titular de los derechos a un individuo capaz de construirse a sí mismo, libre de cadenas y privilegios externos. En este punto, sin embargo, sí existe una diferenciación importante en la Constitución: la neutralidad del individuo cede cuando se aborda el asunto del trabajo. El entendimiento de igualdad que subyace a las garantías sociales parece partir de la premisa de que para garantizar que todos, en efecto, en el terreno de lo real, gocen de todos los derechos, es necesario emprender acciones que lo fomenten directamente.²⁰⁵

3.6.2 La Reforma Constitucional en materia de igualdad entre mujeres y hombres sobre el voto (1953) y la Reforma Constitucional en materia indígena (2001)

Como se mencionó en el apartado anterior, la Constitución redactada en 1917 utilizaba vocablos como “persona” o “individuos”, o hacía referencia específicamente al sexo masculino para hacer alusión a las garantías. En este sentido, una de las primeras cuestiones que estuvieron en tensión fue la relativa a los derechos políticos. Al respecto, los artículos 34 y 35 de la Constitución de 1917 establecían:

“CAPÍTULO IV. DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

Art. 34.- Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I.- Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y
- II.- Tener un modo honesto de vivir.

Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

- I.- Votar en las elecciones populares;
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley [...].”

²⁰⁴ Vela Estefanía Vela Barba, *op. cit.*, pp. 18 y 19.

²⁰⁵ *Ibidem.*, p. 20.

De la lectura, pareciera que la razón y la literalidad —sin lugar a dudas— incluía el derecho a votar y ser votada para las mujeres, pero la realidad en ese entonces no era así. Tras largas luchas,²⁰⁶ en 1937 se reconoce y se niega al mismo tiempo la ciudadanía a la mujer mexicana bajo argumentos muy cuestionables, que hacen evidente la resistencia en el reconocimiento de los mismos derechos a mujeres y hombres. Tras el debate de 1937, pasaron diez años para que se volviera a abordar el tema de la ciudadanía de la mujer. Así, en 1947, por iniciativa del presidente Miguel Alemán, se aprobó la reforma al artículo 115 de la Constitución, en el cual se reconoce el derecho de la mujer a votar y ser votada, pero únicamente en elecciones municipales, lo que —según los diputados— permitiría (a manera de prueba) ver el desempeño de las mujeres, para que posteriormente se le atribuyera una amplia y general capacidad electoral. Fue hasta 1953 cuando, por reforma constitucional, se dotó de ciudadanía plena a la mujer, a través de la reforma de los artículos 35 y 115 de la Constitución Política. Así, la exposición de motivos del entonces presidente Adolfo Ruiz Cortines señala que:

“Considerando que la mujer mexicana, generosa y desinteresadamente ha prestado su valiosa aportación a las causas más nobles, compartiendo peligros y responsabilidades con el hombre, alentándolo en sus empresas e inculcando en sus hijos los principios morales que han sido un firme sostén de la familia mexicana.

Considerando que, a partir de la Revolución y consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica, similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México.

Considerando que siempre he abrigado la convicción de que la mujer mexicana, ejemplo de abnegación, de trabajo y de moral, debe recibir estímulo y ayuda para su participación creciente en la vida política del país, y que durante la pasada campaña electoral, al auscultar el sentir, no sólo de los núcleos femeninos sino de todos los sectores sociales, se puso de manifiesto que existe un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos. Considerando, asimismo, que la intervención de la mujer en las elecciones municipales ha resultado benéfica, se juzga conveniente reformar el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de concederle iguales derechos que al hombre [...].”²⁰⁷

Finalmente, la igualdad de la mujer, en relación con los derechos políticos y el pleno reconocimiento de todos los derechos reconocidos en la Constitución de 1917, se volvió a tocar en 1975, en virtud de que México fue sede de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, Convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. De esta manera, el 31 de diciembre de 1974, se reformaron los artículos 4º, 5º, 30 y 123 de la Constitución y se estableció de manera literal

²⁰⁶ Roxana Rodríguez Bravo, *Los derechos de las mujeres, breve recorrido*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México-Secretaría de Educación Pública, 2015, pp. 269 a 290.

²⁰⁷ Citado en Estefanía Vela Barba, *op. cit.*, p. 35.

la igualdad entre la mujer y el varón, al lado de la protección, organización y el desarrollo de la familia.²⁰⁸

En enero de 1992, después de casi 170 años de independencia y 75 años del Constituyente de Querétaro, nuestro país incorporó a su Constitución algunos derechos indígenas. Esto, por sí mismo, representó un avance, pero no terminó con el retroceso que se había originado desde 1917 en sus derechos, ya que el contenido material específico de la reforma no incluyó dos elementos fundamentales: la libre determinación y la autonomía. La reforma del artículo 4º constitucional en 1992 puede verse como el resultado de la conjunción de diversos factores, unos de carácter internacional, como los tratados que nuestro país a inicios de 1990 había ido aceptando, y otros de índole interno como el movimiento Zapatista de Liberación Nacional que desde 1986 empezaba a gestarse en nuestro país.²⁰⁹

Sin embargo, con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional del 1º de enero 1994, se tuvo conciencia que la reforma constitucional de 1992, al artículo 4º había quedado desfasada, al tratar de tutelar los derechos de los pueblos indígenas en nuestro país. El diálogo llevado a cabo entre el gobierno y el movimiento zapatista se vio materializado en los acuerdos de San Andrés, firmados el 16 de febrero de 1996, que —a grandes rasgos— fueron el compromiso asumido por nuestro país en materia indígena de legislar de una mejor manera los derechos humanos de los pueblos indígenas, de acuerdo con la normativa internacional. A partir de esos acuerdos, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) presentó una propuesta de reforma constitucional, que no fue aceptada por el gobierno federal, pero que derivaría en la reforma en materia indígena de 2001.²¹⁰

Para 2001, ya habían transcurrido nueve años desde que se reformó por primera vez la Constitución en 1992 (artículo 4º) para insertar el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en los pueblos indígenas.²¹¹ Esta reforma constitucional tenía como finalidad, a diferencia de la llevada a cabo en 1992, reconocer, por primera vez, desde que se formó el Estado mexicano, a los pueblos indígenas como parte de la nación y sus derechos colectivos. En otras palabras, no se trataba de un proceso de reformar una ley que otorgara más derechos individuales a las personas que pertenecen a un pueblo indígena, sino de reconocerlos como sujetos plenos de derechos, y con derechos específicos.²¹² La reforma abarcó, entre otras cosas, la adición de un segundo y tercer párrafo al artículo 1º

²⁰⁸ Rosa María Álvarez, *Equidad de Género*, pp. 25 a 33. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2975/4.pdf>

²⁰⁹ Emilio Rabasa Gamboa, *Derecho Constitucional Indígena*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 84.

²¹⁰ José Ramón Cossío Díaz, Franco Fernando González Salas y José Roldán Xopa, *Derechos y Cultura Indígena. Los dilemas del debate jurídico*, México, Editorial Porrúa, 1998, pp. 19, 20 y 21.

²¹¹ Ramiro Sánchez Trujillo y María Guadalupe Contreras Acevedo, “El Artículo 2 Constitucional ¿Pluralismo Jurídico En México?”, en Carpizo, Jorge y Astudillo, César, *Constitucionalismo, dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, 2013. p. 633.

²¹² Francisco López Bárcenas, *Legislación y Derechos Indígenas en México*, Colección Legislación y Desarrollo Rural, Tercera Edición, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2009, p. 51.

constitucional; la modificación —en su integridad— del artículo 2º; la derogación del primer párrafo del artículo 4º; y la adición de un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción III del artículo 115. A estos artículos hay que agregar el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo, que ya se había adicionado en la reforma de 1992.²¹³

Uno de los grandes aportes de esta reforma fue la inclusión de la cláusula de no discriminación en el ordenamiento jurídico mexicano que se insertó en el tercer párrafo del artículo 1º (ahora párrafo quinto del artículo 1º constitucional). El nuevo párrafo disponía que:

“queda[ba] prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Por otro lado, se derogó el párrafo primero del artículo 4º constitucional, por lo que el nuevo artículo comenzaba diciendo: “el varón y la mujer son iguales ante la ley”. Estos dos artículos reformados, actualizaban y, sobre todo, prevenían y eliminaban cualquier forma de discriminación que se ejerza sobre cualquier persona. Ello constituyó, definitivamente, un avance. La prohibición de discriminación del artículo 1º., párrafo tercero, se expresaba para un número elevado de causas discriminatorias por antonomasia, comenzando por las ya tradicionales como el origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, religión y opiniones, y otras no tan tradicionales como condición social o económica, las condiciones de salud, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos fundamentales y la igualdad de las personas, tanto de hecho como de derecho.²¹⁴ Al igual que los tratados internacionales, la nueva cláusula de no discriminación dejó abierta una cláusula de incorporación de categorías (“o cualquier otra que atente”) que no se hubieran contemplado o que se genere repentinamente.

Otro gran avance que se dio en este periodo fue la creación, en el 2003, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Esta ley, en su artículo 1, párrafo dos, fracción tres, define de manera más amplia la discriminación en nuestro país de la siguiente manera:

“Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica,

²¹³ *Idem.*

²¹⁴ Nuria Gonzáles Martín, “La reforma constitucional en materia indígena: el principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas”, en Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla (Coords.), *Comentarios la reforma constitucional en materia indígena*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. p. 90.

de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo; También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia”.²¹⁵

Además, la ley contempló la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Cabe destacar que la ley sufrió diversas reformas y derogaciones en el año 2014 y 2016, para armonizarla con la reforma de derechos humanos del año 2011. Sin detrimento de los grandes avances que se han dado en el tiempo en la Constitución de 1917 en materia de no discriminación, es preciso señalar que no se previeron constitucionalmente los mecanismos necesarios para garantizar a las mujeres y las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas el acceso a sus derechos en igualdad de condiciones. Por ejemplo, aún se seguía hablando de “garantías individuales” y no de “derechos humanos”; o bien, seguía rigiendo el principio de interés jurídico en cuanto a la procedencia del recurso de amparo. Cabe destacar que México durante este periodo se caracterizó por empezar a tener una apertura a tratados internacionales que contenían cláusulas de no discriminación.²¹⁶

3.6.3 La Reforma Constitucional de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011 y la Reforma a la Ley de Amparo del 2013

A raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio del 2011, el sistema jurídico mexicano sufrió dos grandes cambios: de un lado, la modificación del título del primer capítulo de la Constitución, el cual pasó de llamarse “Garantías Individuales” a “De los Derechos Humanos y de sus Garantías”; y, de otro lado, la modificación del artículo 1º constitucional, para quedar como sigue:

“Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías.

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

²¹⁵ Véase: Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, art. 4. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_011216.pdf

²¹⁶ Por ejemplo, en la sede de Naciones Unidas, en 1981 México ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. En el caso del Sistema Interamericano, México ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el mismo año.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.²¹⁷

De este modo, el artículo 1º consolida una “cláusula de estatalidad abierta”;²¹⁸ es decir, una disposición de rango constitucional que permite la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos al disponer que se reconocen no sólo los derechos contenidos en la Constitución, sino también en los tratados internacionales de derechos humanos. Además, cabe precisar que, a diferencia de otras constituciones latinoamericanas,²¹⁹ la Constitución mexicana

²¹⁷ El antiguo artículo 1 disponía que: “Art. 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

²¹⁸ Véase al respecto: Mariela Morales Antoniazzi, *Protección supranacional de la democracia en Suramérica. Un estudio sobre el acervo del Ius Constitutionale Commune*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 50.

²¹⁹ Véase por ejemplo el bloque que consagra la Constitución de Argentina: “Artículo 75. 22. [...]. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. [...]. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”.

utiliza un fraseo mucho más amplio pues no sólo incorpora los tratados de derechos humanos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, o tratados específicos de derechos humanos, sino también todo aquel tratado internacional (aunque no sea específicamente de derechos humanos) que contenga algún derecho humano.

Asimismo, el artículo 1º, segundo párrafo, incorporó dos métodos de interpretación: por un lado, la interpretación conforme²²⁰ y, por otro lado, la interpretación pro persona.²²¹ Además, el tercer párrafo adicionó una serie de obligaciones a las autoridades: “promover, respetar, proteger y garantizar”; y “prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos”.²²² Adicionalmente, se incorporaron de manera expresa los principios de los derechos humanos: “universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

La cláusula de no discriminación prácticamente no sufrió modificación alguna, salvo que se aclaró el sentido de “preferencias” por “preferencias sexuales”:

Antes de la reforma del 2011	Después de la reforma del 2011
Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.	Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias <u>sexuales</u> , el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Asimismo, cabe destacar que en el 2013 se promulgó la nueva Ley de Amparo.²²³ Una de las cuestiones fundamentales que se incorporaron en esta nueva ley fue la relativa al interés legítimo, ya que con anterioridad nuestro sistema jurídico sólo se regía por el interés jurídico, es decir, cuando la persona resentía una violación en su esfera individual. La incorporación del

²²⁰ Al respecto Caballero Ochoa apunta que: “La cláusula de interpretación conforme hacia los tratados sobre derechos humanos es una respuesta efectiva a la doctrina del control de convencionalidad que desde hace cuatro años estados a “tener en cuenta” a la Cadh y la interpretación que de la misma realiza la Corte interamericana en sus fallos; es decir, se trata de una tarea precisamente en clave hermenéutica”. José Luis Caballero Ochoa, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona, (Artículo 1º., segundo párrafo, de la Constitución)”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 119.

²²¹ Sobre este punto, Mónica Pinto ha definido a este principio como “es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre. Mónica Pinto, “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto, 1997, p. 163

²²² Con anterioridad no existían obligaciones concretas para las autoridades.

²²³ La anterior Ley de Amparo era de 1936.

interés legítimo en la nueva Ley de Amparo permitió que los derechos se tutelaran de una manera más amplia debido a que muchas personas podrían resentir la violación y por lo tanto tener un campo de acción más amplio.²²⁴

Un elemento adicional que se dio con mayor intensidad a partir de la reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 y de la Ley de Amparo de 2013 fue el denominado “control de convencionalidad ex officio”.²²⁵ Si bien este concepto no se encuentra expresamente señalado dentro de las modificaciones que sufrió la Constitución en el 2011, ha sido un elemento clave dentro del Poder Judicial de la Federación para que los jueces, dentro del ámbito de sus competencias, puedan hacer respetar y garantizar los derechos humanos tanto de rango constitucional como de rango convencional, sin discriminación alguna. Si bien el control de convencionalidad ha sido desarrollado con mayor intensidad en el seno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,²²⁶ en el ámbito nacional su recepción se dio con mayor intensidad²²⁷ a partir del

²²⁴ Al respecto, el artículo 107.II constitucional contempla que: “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”.

²²⁵ El control de convencionalidad ex officio surge en sede de la Corte Interamericana a raíz de una serie de votos razonados del ex presidente de la CoIDH, Sergio García Ramírez, en casos como *Mirna Mack Chang vs. Guatemala* donde estableció, “No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar la Corte sólo a uno o algunos de sus órganos, entregar a éstos la representación del Estado en juicio y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del control de convencionalidad que trae consigo la jurisdicción de la CoIDH”, en el caso de *Tibi vs. Ecuador* desarrolló la idea de “Si los tribunales constitucionales controlan la constitucionalidad, el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la convencionalidad de estos actos” y por último el caso de *Vargas Areco vs. Paraguay* aludió a que el “[c]ontrol de convencionalidad está fundado en la confrontación entre el hecho realizado y las normas de la Convención Americana”. Es hasta el caso de *Almonacid Arellano vs. Chile* del 2006 que el pleno de la CoIDH de manera vinculante habla de un control de carácter difuso dirigido a los jueces de los Estados que ya habían reconocido la jurisdicción de la Corte, encaminándolos a realizar un examen de compatibilidad entre los actos y las normas nacionales y la Convención Americana de Derechos Humanos, sus protocolos y la jurisprudencia de la Corte, sin embargo éste nuevo concepto debía ser solicitado por la parte interesada, ésta posición cambió cuando la Corte eliminó ése carácter de solicitud al juzgador interno y se estableció de oficio en el caso de los Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú del mismo año. Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C, Núm., 101, Voto razonado Sergio García Ramírez párr. 56; Caso Tibi vs. Ecuador. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Voto razonado Sergio García Ramírez, Serie C, núm. 114, párr. 42; Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Voto razonado Sergio García Ramírez, Serie C, núm. 155, párr. 64; Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, núm. 154 y Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C, núm. 158.

²²⁶ Para un análisis detallado del control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, Véase: Ibáñez Rivas, Juana María, *Control de Convencionalidad*. Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2017.

²²⁷ Sin embargo, también es relevante destacar que el primer tribunal en México en hacer control de convencionalidad fue el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —encargado de realizar el control de constitucionalidad en materia electoral—, el cual desaplicó leyes que consideró inconstitucionales, fundamentando su argumentación en jurisprudencia internacional, interamericana y comparada, así como en distintos tratados internacionales en materia de derechos humanos. Al respecto, conviene destacar el voto particular del entonces magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, sobre la posibilidad de que la Sala ejerciera el control de convencionalidad: “El examen de compatibilidad entre lo dispuesto en una norma legal o infra legal en materia electoral (por ejemplo, la dictada por el órgano

denominado Expediente Varios 912/2010, emitido por la SCJN. En dicha oportunidad, la SCJN señaló que:

“Control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos. El mecanismo relativo debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, el cual deriva del análisis sistemático de los artículos 1o. Y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cuando el Estado mexicano ha sido parte en una controversia o litigio ante la jurisdicción de aquélla, la sentencia que se dicta en esa sede, junto con todas sus consideraciones, constituye cosa juzgada y corresponde exclusivamente a ese órgano jurisdiccional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas para el Estado mexicano, ya sea que estén relacionadas con la extensión de la competencia de dicha corte o con las reservas y salvedades formuladas por aquél.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. La jurisprudencia que emite, derivada de las sentencias en donde el Estado mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los jueces mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1o. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya reforma se publicó en el *diario oficial de la federación* el 10 de junio de 2011, particularmente en su párrafo segundo.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las resoluciones pronunciadas por esta instancia internacional cuya jurisdicción ha sido aceptada por el Estado mexicano, son obligatorias para

competente del Instituto Federal Electoral) y un tratado internacional de derechos humanos suscrito y ratificado por el Estado mexicano y, por ende, perteneciente al orden jurídico mexicano, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 constitucional, debe considerarse como un control de legalidad y no de constitucionalidad, porque tiene como finalidad garantizar el principio de juridicidad de los actos y resoluciones electorales y, además, no involucra verificar la conformidad de una ley electoral con las normas de la Constitución federal y, por tanto, no implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, lo cual es una competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. No es posible obviar que dicho tribunal se adelantó más de una década a la discusión constitucional que se daría a partir de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos y de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia sobre el diálogo entre el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos. TEPJF. Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, Expediente: SUP-JDC-037/1999, Magistrado Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez; Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, Expediente: SUP-JDC-037/2001, Magistrado Encargado del Engrose: José de Jesús Orozco Henríquez; Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-20/2007, del 28 de febrero de 2007; Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-695/2007, del 6 de julio de 2007; Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expediente: SUP-JDC-11/2007, del 6 de junio de 2007. Véase este análisis en Orozco Henríquez, José J., *Control de Convencionalidad en Materia Electoral*, Cuadernos de Divulgación de Justicia Electoral Núm. 29, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pp. 42 y ss.; Voto del Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez en el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano Expediente: SUP- JDC 573/2005, Magistrado encargado del engrose: José Alejandro Luna Ramos.

todos los órganos de éste en sus respectivas competencias, al haber figurado como estado parte en un litigio concreto”.²²⁸

Además, hay que destacar lo que la Suprema Corte determinó como criterio en la contradicción de tesis 293/2011, al considerar que:

“El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano”.²²⁹

De esta manera, ambas modificaciones a nuestro orden legal permitieron, por un lado, ampliar el bloque de constitucionalidad hasta los tratados internacionales y, por el otro, “modernizar” al amparo como medio de control constitucional que permitiera cuestionar la discriminación existente en una norma. No es de extrañar que los mayores desarrollos que se han tenido en nuestro país sobre la no discriminación han sido con posterioridad a estas dos modificaciones legales.

²²⁸ Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=23183&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

²²⁹ SCJN, Derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional. Pero cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.

3.7 ABORDAJE ACTUAL DE LA NO DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO

3.7.1 Marco normativo

El antecedente de mayor trascendencia y peso en esta materia es la Constitución Mexicana, la cual establece expresamente la no discriminación en el artículo 1º constitucional. Lo anterior, a raíz de que en el año 2001 se reformó su artículo 1º para que se prohibiera toda forma de discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

A raíz de la reforma, en 2003 se emitió la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; y en 2014 el Congreso de la Unión la reformó para dotar al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de mejores y más amplias facultades en la materia y brindar una efectiva protección del derecho a la no discriminación de las personas que viven y transitan por el territorio nacional, con mayor apego a los instrumentos internacionales en la materia, ratificados por el Estado mexicano.²³⁰

Cabe resaltar que, de la creación de la Ley Federal para Prevenir la Discriminación en 2003 a la fecha, 32 entidades federativas han creado paulatinamente leyes locales contra la discriminación.²³¹ Adicionalmente, el Consejo Nacional para la Eliminación de la Discriminación ha participado en la creación de dos normas relativas a la no discriminación: a) modelo de equidad de Género (MEG), de la Norma Mexicana NMX-R025-SCFI-2012 para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres; y la Norma Mexicana NMX- R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación.²³² Es preciso notar que la Norma Mexicana NMX- R-025-SCFI-2015 canceló la NMX-R025-SCFI-2012.

Finalmente, es preciso mencionar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018,²³³ el cual es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la base para la elaboración de los programas necesarios para dar cumplimiento a los objetivos y las metas establecidos para la Administración en curso.

Una de las metas del PND 2013-2018 fue hacer de México un país incluyente en donde todas las personas tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución. Esto con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía. Por ello, uno de los programas sectoriales y especiales derivados del PND, fue el Programa

²³⁰ Información Disponible en: http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=160&id_opcion=170&op=170

²³¹ Información disponible en: http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=listado_leyes&origen=1&id_opcion=174&op=174

²³² Disponible en: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/NMX-R-025-SCFI-2015_2015_DGN.pdf

²³³ Disponible en: <http://pnd.gob.mx>

Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018.²³⁴ El Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 establece líneas de acción para que cada institución pública del Ejecutivo Federal revise, incorpore, adecúe, y robustezca su normatividad y sus prácticas, de tal manera que se eliminen las disposiciones regulatorias y administrativas que favorecen o toleran prácticas discriminatorias, y promueve las adecuaciones necesarias para que progresivamente se incorpore la cultura antidiscriminatoria que se convierta en garantía de la igualdad de trato y de oportunidades para el goce de los derechos humanos y el trato igualmente digno en el acceso a los programas y servicios públicos, cuya responsabilidad está a cargo de las autoridades. Esto es, promueve que los ordenamientos normativo-administrativos integren sustantivamente la obligación de igualdad y no discriminación y se impulse que esta normatividad se inserte también en las prácticas organizativas previstas en documentos que ordenan la operación diaria.²³⁵

3.7.2 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

El CONAPRED se ha encargado de monitorear la adecuación estatal en materia de no discriminación en tres rubros: a) Estados en los que se cuenta con la cláusula antidiscriminatoria constitucional; b) ley antidiscriminatoria; y c) conducta tipificada en relación a la discriminación:

Núm.	Estado	Cuenta con cláusula antidiscriminatoria constitucional	Ley antidiscriminatoria	Conducta tipificada en relación a la discriminación
1	Aguascalientes	No	Sí	Sí
2	Baja California	No	Sí	No
3	Baja California Sur	Sí	Sí	Sí
4	Campeche	Sí	Sí	Sí
5	Chiapas	Sí	Sí	Sí
6	Chihuahua	Sí	Sí	Sí
7	Coahuila	Sí	Sí	Sí
8	Colima	Sí	Sí	Sí
9	Ciudad de México	No	Sí	Sí
10	Durango	Sí	Sí	Sí
11	Estado de México	Sí	Sí	Sí
12	Guanajuato	Sí	Sí	No
13	Guerrero	Sí	Sí	Sí
14	Hidalgo	Sí	Sí	No
15	Jalisco	Sí	Sí	Sí

²³⁴ *Idem.*

²³⁵ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343069&fecha=30/04/2014

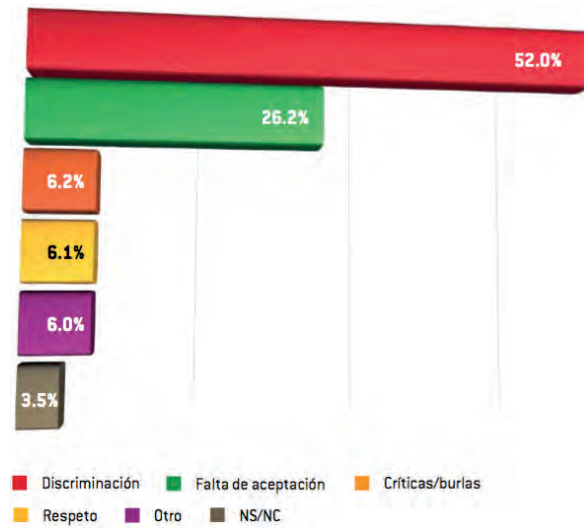
Núm.	Estado	Cuenta con cláusula antidiscriminatoria constitucional	Ley antidiscriminatoria	Conducta tipificada en relación a la discriminación
16	Michoacán	Sí	Sí	Sí
17	Morelos	Sí	Sí	Sí
18	Nayarit	No	Sí	Sí
19	Nuevo León	Sí	Sí	Sí
20	Oaxaca	Sí	Sí	Sí
21	Puebla	Sí	Sí	Sí
22	Querétaro	Sí	Sí	Sí
23	Quintana Roo	Sí	Sí	Sí
24	San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí
25	Sinaloa	Sí	Sí	Sí
26	Sonora	Sí	Sí	No
27	Tabasco	Sí	Sí	Sí
28	Tamaulipas	No	Sí	Sí
29	Tlaxcala	Sí	Sí	Sí
30	Veracruz	No	Sí	Sí
31	Yucatán	Sí	Sí	Sí
32	Zacatecas	Sí	Sí	Sí

FUENTE: Elaboración propia con base en: http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=505&id_opcion=650&op=650&id_opcion=651&op=651/

3.7.3 Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) del año 2010

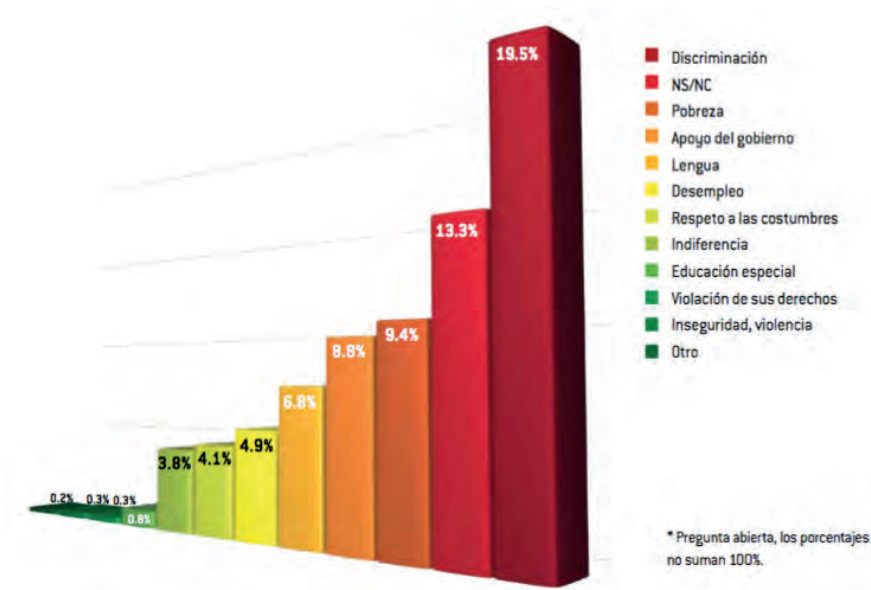
La ENADIS 2010 es una encuesta sobre cómo se percibe la discriminación para grupos en situación de vulnerabilidad en México. Los resultados arrojaron los principales problemas que enfrentan por grupo:

1.- Personas con diversidad sexual, preferencia u orientación sexual diversa: a) discriminación, b) falta de aceptación, c) críticas/burlas y d) falta de respeto.²³⁶



FUENTE: ENADIS 2010.

2.-Pueblos indígenas: a) discriminación, b) pobreza, c) falta de apoyo del gobierno, d) el uso de su lengua, e) desempleo, f) falta de respeto de sus costumbres, g) falta de educación diferenciada a sus costumbres, h) inseguridad y violencia.²³⁷

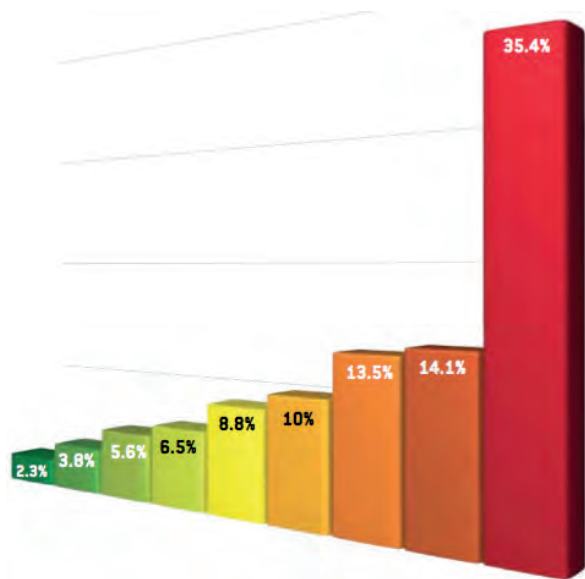


FUENTE: ENADIS 2010.

²³⁶ CONAPRED, *Encuesta Nacional sobre Discriminación*. ENADIS 2010. Resultados Generales, abril, 2011, p. 46.

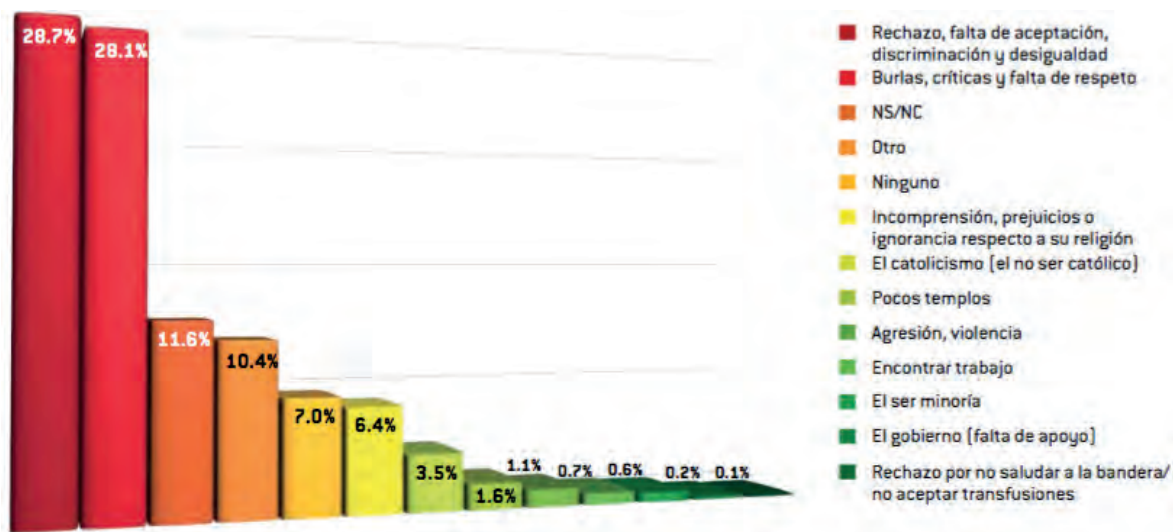
²³⁷ *Ibidem.*, p. 52.

3.- Jóvenes: a) Falta de oportunidades de empleo y experiencia, b) adicciones, c) inseguridad, violencia y delincuencia, d) falta de educación y deserción escolar, f) falta de atención, apoyo y orientación del gobierno y de los padres, g) pobreza y salarios, h) discriminación y desigualdad.²³⁸



FUENTE: ENADIS 2010.

4.- Minorías religiosas: a) rechazo y falta de aceptación, b) burlas, críticas y respeto, c) incomprensión, prejuicios, o falta de conocimiento de qué implica su religión, d) no ser católico, e) agresión y violencia, f) encontrar trabajo, g) el ser minoría, h) falta de apoyo de gobierno y i) rechazo de no saludar la bandera.²³⁹

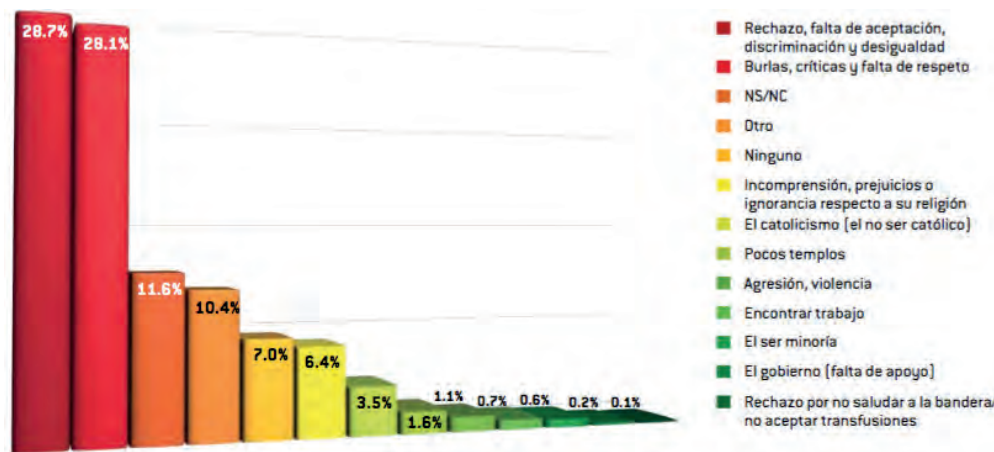


FUENTE: ENADIS 2010.

²³⁸ *Ibidem.*, p. 58.

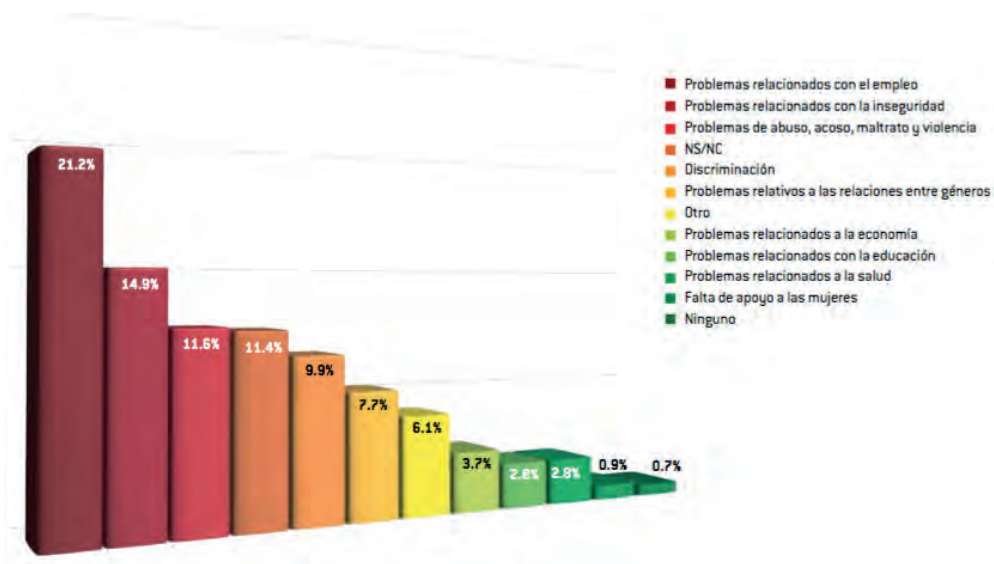
²³⁹ *Ibidem.*, p. 64.

5.- Mujeres: a) empleo, b) inseguridad, c) abuso, maltrato o violencia, d) discriminación, e) problemas relativos a las relaciones de género, f) problemas relacionados con la economía, g) problemas relacionados en la educación, h) problemas relacionados con la salud, i) falta de apoyo a las mujeres.²⁴⁰



FUENTE: ENADIS 2010.

6.- Adultos Mayores: a) dificultad para encontrar trabajo, b) salud, c) discriminación e intolerancia, d) falta de oportunidades y apoyos, e) problemas económicos, f) Soledad y abandono, g) inseguridad, h) no poder ser auto suficiente, i) problemas de transporte y salir a la calle, j) discapacidad, k) falta de cuidado de los familiares, l) maltrato, m) bajo nivel económico.²⁴¹

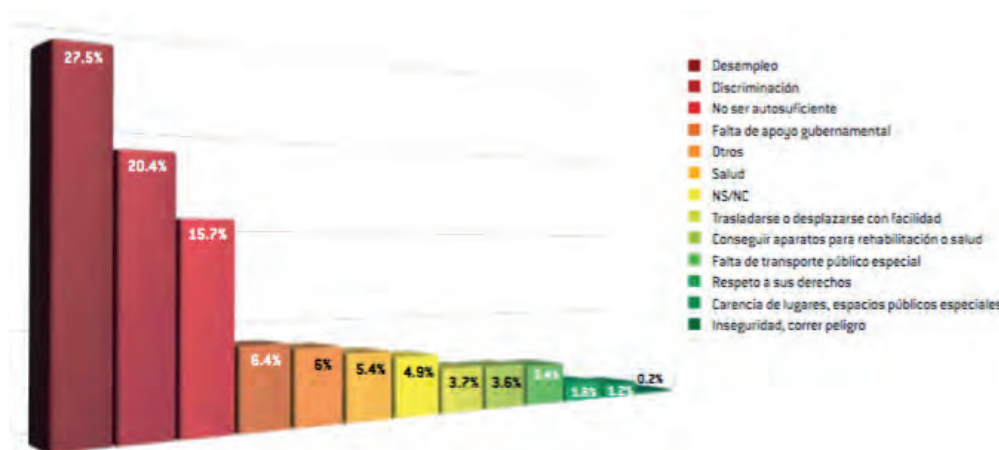


FUENTE: ENADIS 2010.

²⁴⁰ *Ibidem.*, p. 70.

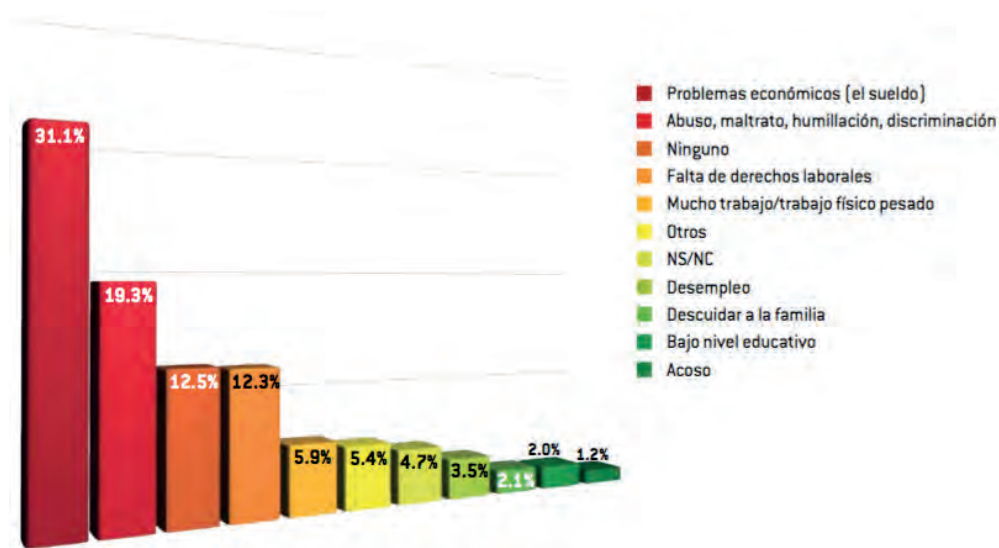
²⁴¹ *Ibidem.*, p. 82.

7.-Personas con Discapacidad: a) desempleo, b) discriminación, c) no ser autosuficiente, d) falta de apoyo gubernamental, e) salud, f) trasladarse o desplazarse con facilidad, g) conseguir aparatos para la rehabilitación o salud, h) falta de transporte público accesible, i) carencia de espacios públicos accesibles, j) inseguridad.²⁴²



FUENTE: ENADIS 2010

8.- Personas trabajadoras del hogar: a) el sueldo, b) abuso, maltrato, discriminación y humillación, c) falta de derechos laborales, d) trabajo físico pesado, e) desempleo, f) descuido de su propia familia, g) bajo nivel educativo.²⁴³



FUENTE: ENADIS 2010

²⁴² *Ibidem.*, p. 88.

²⁴³ *Ibidem.*, p. 101.

3.7.4 Reporte sobre la Discriminación en México (2012)

El CONAPRED realizó en 2012 el Reporte sobre la Discriminación en México y el impacto que tiene en el proceso civil, en el proceso penal, en la salud y la alimentación, en el trabajo, en el otorgamiento de créditos y los derechos políticos.

En cuanto a los procesos civiles, en el Reporte se señaló que uno de los principales problemas de la población que no cuenta con un acta de nacimiento (para garantizar el derecho al nombre) radica en la falta de acceso al Registro Civil. Las poblaciones que presentan mayores dificultades para acceder al Registro Civil son la infantil, que pertenece a las comunidades rurales, de migrantes e indígenas, y la de la adultos mayores.²⁴⁴ En relación con la capacidad jurídica, se resaltó que en nuestro país es una práctica sistemática que los tribunales declaren la incapacidad de ejercicio de las personas con alguna limitación intelectual o cognitiva, sin considerar el potencial y las limitaciones de cada individuo;²⁴⁵ es decir, no se basan en un análisis casuístico.

En relación con los derechos de familia, en específico en relación con la posibilidad de contraer matrimonio, en nuestro país el “matrimonio”, “la familia”, “la pareja” y “la parentalidad” se conciben, equívocamente, como sinónimos.²⁴⁶ Bajo este escenario de confusión, su regulación también resulta inapropiada pues, por un lado, se condiciona que el matrimonio tenga la finalidad de procreación o perpetuación de la especie y, por el otro, que sea requisito incondicional que se materialice dicha unión entre un solo hombre y una sola mujer.²⁴⁷ Estas limitaciones tienen especial impacto en la negación sistemática del matrimonio a las personas del mismo sexo.²⁴⁸

Además, en varios códigos civiles hay otros impedimentos para casarse, tales como tener alguna enfermedad contagiosa o una discapacidad, entre otras. En este sentido, hay también personas heterosexuales a las cuales se les impide contraer matrimonio por cuestiones discriminatorias que no son justificadas o caen en la subjetividad, como lo pueden ser impotencia incurable, idiotismo, imbecilidad, locura, la bisexualidad, solo por mencionar algunas.²⁴⁹

En cuanto a los procesos penales, el Reporte señaló que existe una falta de acceso a la justicia por cuestiones de ingreso y condición social por lo que, de manera general, las encuestas revelan que gran parte de la sociedad considera que no funciona bien la justicia, y esto se atribuye principalmente a la corrupción y la ineficacia de las autoridades.²⁵⁰ De esta manera, se explica por qué las personas suelen abstenerse de denunciar hechos delictivos.²⁵¹

²⁴⁴ CONAPRED, *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Proceso Civil*, p. 20.

²⁴⁵ *Ibidem.*, p. 35.

²⁴⁶ *Ibidem.*, p. 51.

²⁴⁷ *Idem.*

²⁴⁸ *Ibidem.*, pp. 59 y ss.

²⁴⁹ *Ibidem.*, pp. 52 a 55.

²⁵⁰ CONAPRED, *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Proceso Penal*, p. 21

²⁵¹ *Ibidem.*, p. 25.

A lo anterior hay que sumarle que la desconfianza hacia el sistema de impartición y administración de justicia se funda, además, en diversas percepciones: 1) que el ingreso económico es crítico para tener acceso a la justicia; 2) que las instituciones encargadas de la administración de justicia son ineficientes; 3) que hay corrupción en el sistema de administración e impartición de justicia; y 4) que la policía, que es el contacto más directo que tiene la ciudadanía con las autoridades encargadas de la seguridad y la justicia, es la institución más desacreditada.²⁵² El Reporte también señaló que en las cárceles mexicanas abundan personas de frágiles condiciones socioeconómicas y familiares, que crecieron en contextos de marginalidad, informalidad y violencia, que no han sido incluidos ni contenidos por el sistema social antes de llegar a esta instancia y que pertenecen al estrato etario más joven y, por tanto, más indefenso frente al abuso de autoridad.²⁵³

En cuanto a materia de salud, la discriminación afecta especialmente a ciertos grupos de manera diferenciada. Por ejemplo, una tercera parte de las mujeres es excluida de los servicios de salud. Esto se debe, en parte, a su inserción en el mercado laboral informal —como es el caso de las trabajadoras del hogar—, pero también a que muchas dependen económicamente de sus parejas u otros familiares, ya que dedican su tiempo al trabajo no remunerado y no reconocido por las instancias de seguridad social.²⁵⁴ Esto tiene un impacto especial en materia de salud sexual y reproductiva; tal es el caso de la interrupción legal del embarazo. Bajo este panorama, las mujeres que se encuentran en la Ciudad de México tienen garantizado el derecho a la salud reproductiva sobre una base más amplia que las que se encuentran en otras entidades federativas. La penalización vigente de la interrupción del embarazo en diversos estados de la República Mexicana constituye también un importante problema de salud pública, considerando que las mujeres acuden a clínicas y hospitales clandestinos.²⁵⁵

En el caso de los niños y las niñas, las enfermedades del rezago epidemiológico —diarreas, infecciones respiratorias y desnutrición— siguen provocando el 15 por ciento de los fallecimientos en los que son menores de un año. En este mismo sentido, entre las principales causas de demanda de atención médica en las niñas y los niños menores de cinco años se encuentran las infecciones respiratorias agudas, junto con otras enfermedades de la infancia, como las diarreicas y las deficiencias de la nutrición.²⁵⁶

En la situación de las personas adultas mayores, el derecho a la salud se enfrenta a un servicio deficiente tanto en términos de cantidad como de calidad, pues existen pocos hospitales y pocos médicos especializados en atención geriátrica.²⁵⁷ En lo que respecta a la comunidad LGBTTTI, una de las principales discriminaciones que hoy padece resulta de la desigualdad de trato ante la imposibilidad de afiliar a sus parejas en instituciones como el IMSS o el ISSSTE.²⁵⁸ Otro grupo

²⁵² *Ibidem.*, pp. 27 y 28.

²⁵³ *Idem.*

²⁵⁴ CONAPRED, *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Salud y Alimentación*, p. 56

²⁵⁵ *Idem.*

²⁵⁶ *Ibidem.*, p. 61.

²⁵⁷ *Ibidem.*, p. 67.

²⁵⁸ *Ibidem.*, p. 71.

que resiente de manera desproporcionada la discriminación en materia de salud es el de las personas con discapacidad ya que sólo el 68.8 por ciento de esta población es derechohabiente de los servicios públicos de salud.²⁵⁹

En cuando al derecho a la alimentación, en el caso de las mujeres, en México 11.4 de cada 100,000 mujeres fallece por desnutrición calórico-proteica o por anemia. Las mujeres representan, además, el grupo con mayor prevalencia en el exceso de peso y su principal causa de mortalidad es la diabetes.²⁶⁰ En el caso de los pueblos y las comunidades indígenas, los municipios con mayores condiciones de riesgo nutricional coinciden con los municipios que presentan un mayor porcentaje de población indígena.²⁶¹

El Reporte también identificó que la falta de alimentación adecuada tiene especial impacto en el caso de la mortalidad infantil, pues observó que las niñas y los niños menores de un año siguen siendo particularmente vulnerables a la desnutrición y la anemia, causadas por una alimentación deficiente, tanto de ellos como de la madre. Con respecto a las personas adultas mayores, también son especialmente vulnerables ante la discriminación en el acceso a los alimentos, siendo que, de este grupo, las mujeres adultas mayores son quienes se ven más afectadas en su derecho a la alimentación.²⁶²

En materia de trabajo, las mujeres, además de la discriminación laboral, están expuestas al acoso y el hostigamiento sexual.²⁶³ A pesar de que cada vez más mujeres forman parte de la población económicamente activa, los indicadores dan constancia de que la mayoría sigue desarrollando en simultáneo actividades en el ámbito del hogar. Padecen lo que se conoce como “la doble jornada”.²⁶⁴ Las niñas y los niños entre cinco y 17 años de edad trabajan, lo cual quiere decir que 3,015,067 niños, niñas y adolescentes, en el mejor de los casos, combinan sus actividades escolares con un trabajo. La realidad indica que la mayoría ha abandonado la escuela para dedicarse de tiempo completo al empleo.²⁶⁵

En el caso de las y los jóvenes, éstos han optado por el subempleo y el empleo informal como vías de acceso al mercado de trabajo. En este contexto se topan por primera vez con una estructura ocupacional que les arrincona en la precariedad laboral, circunstancia de la que después les será difícil escapar. Así, durante buena parte de su vida laboral, combinan etapas de desempleo, subempleo, inactividad, contratos temporales o el autoempleo.²⁶⁶ Por otro lado, y de manera contrastante, el mercado laboral mexicano se caracteriza por la exclusión de personas cuya edad se encuentra por encima de los 35 años.

²⁵⁹ *Ibidem.*, p. 78.

²⁶⁰ *Ibidem.*, p. 148.

²⁶¹ *Ibidem.*, p. 149.

²⁶² *Ibidem.*, p. 152.

²⁶³ CONAPRED, *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Trabajo*, p. 38

²⁶⁴ *Ibidem.*, p. 43.

²⁶⁵ *Ibidem.*, p. 50.

²⁶⁶ *Ibidem.*, p. 56.

En el caso de las personas adultos mayores esta práctica se potencia, pues no cuentan con recursos provenientes de una pensión suficiente y deben buscar empleo en un contexto de escasez y, nuevamente, de informalidad.²⁶⁷ Otro grupo que tienden a resentir la discriminación en el empleo es el constituido por las personas transexuales y travestis pues en las oficinas dedicadas a gestionar los recursos humanos no admiten cambios en el nombre, aun si éste ha ocurrido ya por corrección al acta de nacimiento y/o por reasignación sexual. Y, con frecuencia, el uso de los baños públicos se vuelve un tema en litigio ya que se les obliga a acudir a los servicios equivocados.²⁶⁸

En materia de accesibilidad y otorgamiento de créditos, el sistema financiero mexicano excluye por varias razones, pero la principal es la clase social. Por lo general, las personas de escasos recursos sólo pueden acudir al financiamiento de instituciones dedicadas a las finanzas populares o a las tandas, cuando no a prestamistas y usureros.²⁶⁹ Esto tiene, además, un impacto diferenciado en el caso de las mujeres. En México, los servicios financieros continúan siendo caros y son asignados considerando plazos muy cortos, lo cual hace que la capacidad de inversión sea reducida y también que los costos de operación de los negocios encabezados por las mujeres beneficiarias de este financiamiento sean onerosos.²⁷⁰ Por otro lado, una barrera que suele discriminar a la población adulta mayor es la dificultad para demostrar ingresos sostenidos en el tiempo y también garantías que amparen sus adeudos.²⁷¹

En lo que respecta a los derechos políticos (que se desdobra en la capacidad de votar y ser votado), las personas principalmente afectadas son las trans (tanto hombres como mujeres), ya que en muchas ocasiones la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral presenta un nombre distinto a la apariencia de quien se identifica con ellas, motivo por el cual se ven a ejercer su derecho a votar. En algunas entidades como la Ciudad de México, la autoridad electoral señaló que las personas transexuales, transgénero o travestis pueden acceder a ejercer su voto sin discriminación, reconociendo que la credencial para votar ofrece más criterios de identificación de la persona, como la huella, sin que necesariamente la imagen de dicha credencial corresponda específicamente con quien se identifica con ella.²⁷² Por otro lado, existen importantes restricciones desde el punto de vista institucional, en lo relativo a no ser tomados en cuenta en los padrones electorales, a los pueblos indígenas, las mujeres, las personas con discapacidad y las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTI.²⁷³

²⁶⁷ *Ibidem.*, p. 59.

²⁶⁸ *Ibidem.*, p. 69.

²⁶⁹ CONAPRED, *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Crédito*, p. 57

²⁷⁰ *Ibidem.*, p. 58.

²⁷¹ *Ibidem.*, p. 58.

²⁷² CONAPRED, *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Derechos políticos*, p. 30

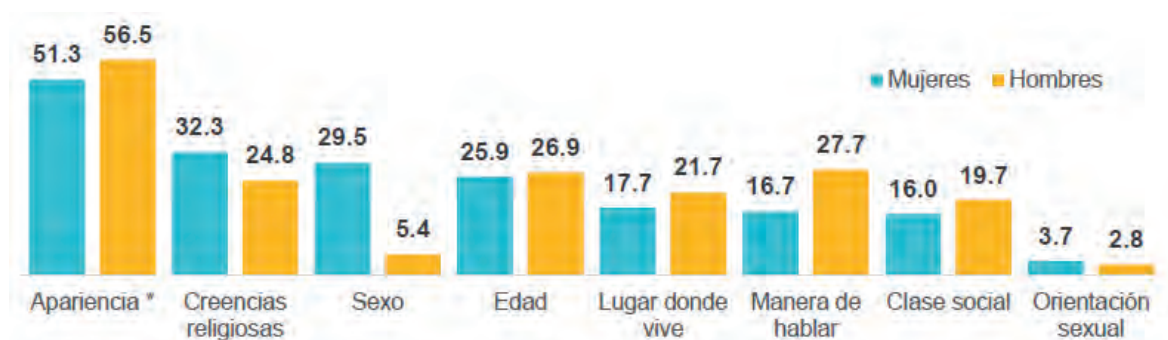
²⁷³ *Ibidem.*, p. 33 y ss.

3.7.5 Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017

La Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017²⁷⁴ capta actitudes, prejuicios y opiniones hacia distintos grupos de la población discriminados por motivos étnicos, etarios, de orientación sexual, entre otros. Además, identifica las experiencias de discriminación en distintos ámbitos de la vida social, así como la discriminación y desigualdad que enfrentan la población indígena, con discapacidad, diversidad religiosa, niñas y niños, mujeres, personas mayores, adolescentes y jóvenes. Dentro de los principales resultados de la ENADIS destacan:

1.- El 20.2% de la población de 18 años y más declaró haber sido discriminada en el último año por alguna característica o condición personal. Los motivos de discriminación⁵ que destacan son: la forma de vestir o el arreglo personal, el peso o estatura, las creencias religiosas y la edad. Este mismo comportamiento se presenta cuando se hace el análisis por sexo: 20.1% mujeres y 20.2% hombres. Destaca que por tipo de motivo hay algunas diferencias importantes entre mujeres y hombres, la brecha más significativa (arriba de 24 puntos) se encuentra cuando se habla de discriminación por sexo.

Porcentaje de la población de 18 años y más que declaró haber sido discriminada en el último año por motivo o condición personal, según sexo



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

2.- Cuando se analizan los datos por entidad federativa, se observa que los estados con mayor prevalencia de discriminación en los últimos 12 meses por algún motivo son: Puebla, Guerrero, Oaxaca, Colima, Morelos y Estado de México. Todos alcanzan o superan el 24% con población que mencionó haber sido discriminada. En contraparte, los estados con menor prevalencia en discriminación son: Nayarit, Zacatecas, Nuevo León, San Luis Potosí, Durango, Coahuila, Guanajuato y Chihuahua.

²⁷⁴ Los datos se encuentran disponibles en el siguiente link:
http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017_08.pdf

Porcentaje de la población de 18 años y más que declaró haber sido discriminada en el último año, por entidad federativa



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

3.- Al analizar la información por sexo, se aprecian diferencias sustanciales en algunas entidades, tal es el caso de Guerrero, donde se registró mayor prevalencia de discriminación hacia los hombres (26.8%) respecto de las mujeres (23.5%), en contraste con la Ciudad de México, donde los varones declararon discriminación en un 20.6% respecto a la población femenina con el 26.4%. En relación con la población femenina, las entidades con los porcentajes más altos de población que declaró haber sido discriminada en el último año (25.0% o más) fueron: Puebla, Ciudad de México, Jalisco, Morelos, Campeche y Colima.

Porcentaje de mujeres de 18 años y más que declararon haber sido discriminadas por algún motivo o condición personal en el último año, por entidad federativa



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

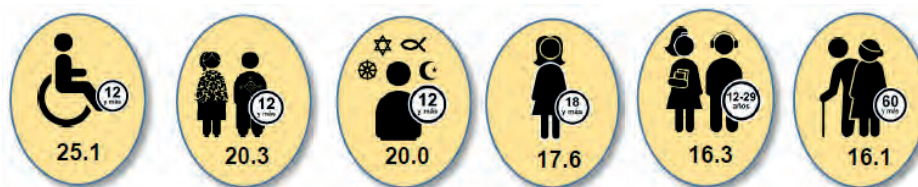
4.- Los Estados con mayor prevalencia de discriminación hacia la población masculina fueron: Puebla, Guerrero, Colima, Estado de México y Oaxaca.

Porcentaje de hombres de 18 años y más que declararon haber sido discriminados por algún motivo o condición personal en el último año, por entidad federativa



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

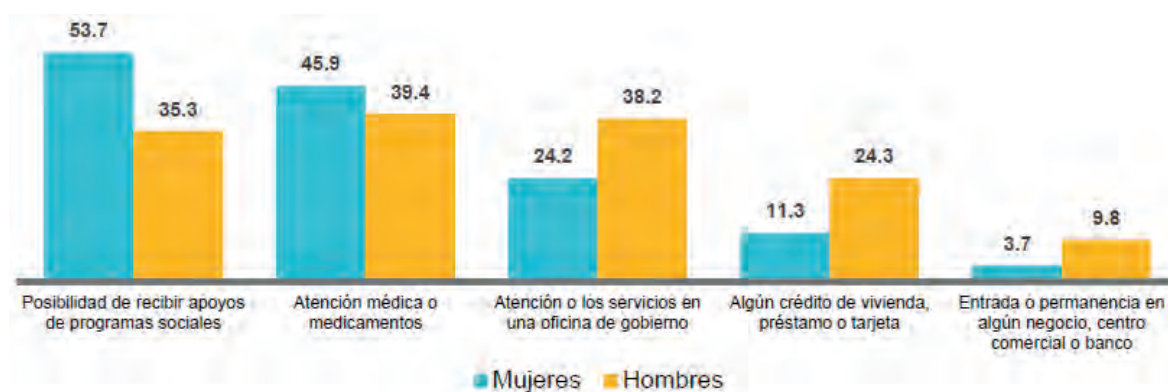
5.- La ENADIS 2017 captó la discriminación experimentada en los últimos 12 meses en distintos ámbitos sociales, tales como el trabajo o escuela; la familia; los servicios médicos; las oficinas de gobierno; el negocio, centro comercial o banco; calle o transporte público; y las redes sociales. El porcentaje de la población por grupos que percibió haber sido discriminada en al menos un ámbito de los señalados, en el último año, fue la siguiente: personas con discapacidad -25.1 %; personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas- 20.3 %; por cuestiones de libertad religiosa- 20.0%; por sexo, mujeres -17.6%; por edad, jóvenes- 16.3%; y por edad, adultos mayores- 16.1 por ciento.



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

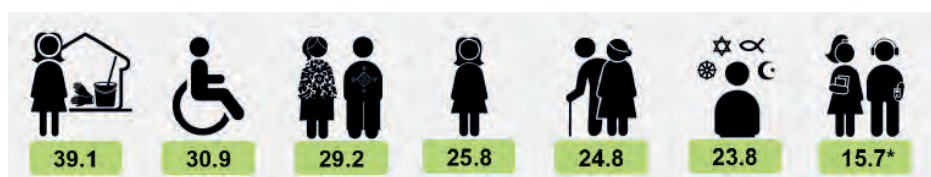
6.- El 23.3% de la población de 18 años y más considera que en los últimos cinco años se le negó injustificadamente algún derecho: de manera general destaca *la posibilidad de recibir apoyos de programas sociales y la atención médica o medicamentos*. Cuando se realiza el análisis por sexo, se puede ver que las mujeres son las que declararon mayormente la negación de estos derechos:

Porcentaje de la población de 18 años y más que declaró al menos un incidente de negación de derechos en los últimos cinco años, según tipo y sexo



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

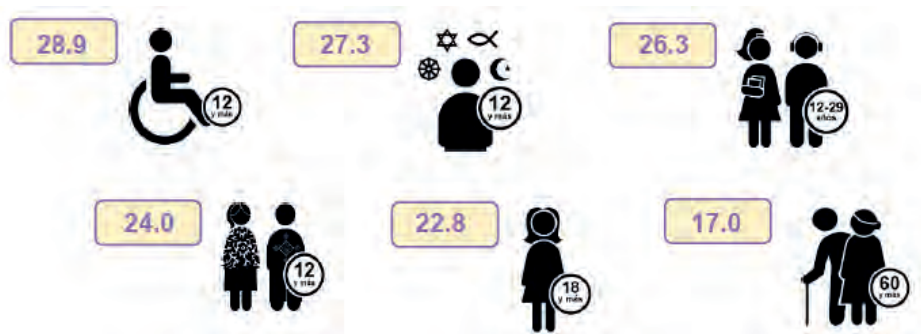
7.- Los derechos que tuvieron mayor mención como negados, entre los distintos grupos de estudio, fueron: *la atención médica o medicamentos, recibir apoyos de programas sociales, y la atención en oficinas de gobierno*. Los porcentajes de la población de estudio que declaró la negación de al menos un derecho fue: trabajadoras domésticas (39.1 %), personas con discapacidad (30.9 %), personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas (29.2 %), sexo-mujeres (25.8 %), edad-adultos mayores (24.8%), por cuestiones de libertad religiosa (23.8%) y edad-jóvenes (15.7 por ciento).



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

8.-Respecto de las situaciones de discriminación a) rechazo o exclusión de actividades sociales; b) hacer sentir o mirar de manera incómoda; c) insultos, burlas o le dijeron cosas que le molestaran; d) amenazas, empujones o jalones y e) obliga a salir de alguna comunidad, se identificó por grupo lo siguientes porcentajes: personas con discapacidad (28.9%), por cuestiones de libertad religiosa (27.3%), edad- jóvenes (26.3%), personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas (24.0%), sexo- mujeres (22.8%) y edad- adultos mayores (17.0 por ciento).

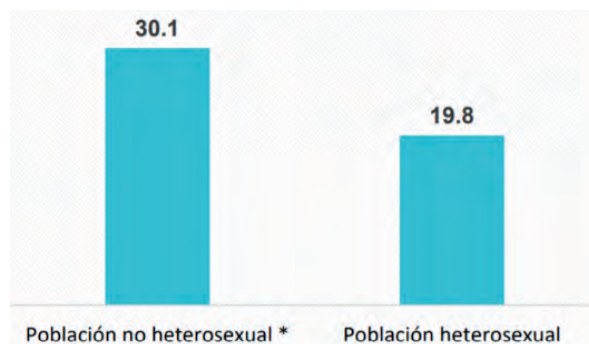
Porcentaje de población, por grupo, que declaró haber experimentado al menos una situación de discriminación en los últimos cinco años



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

9.- En cuanto a la orientación sexual, el 3.2% de la población de 18 años y más se auto identificó como no heterosexual y el 96.8% señaló ser heterosexual.

Porcentaje de la población de 18 años y más que declaró haber sido discriminada por algún motivo en los últimos 12 meses, según su orientación sexual



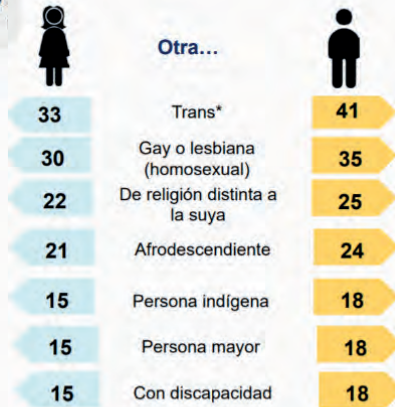
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

10.- En cuanto a la apertura a la diversidad, se detectó que las personas muestran mayor rechazo a convivir en el ámbito privado con personas extranjeras, jóvenes o que viven con VIH/SIDA. Y también se encontró rechazo a las personas trans, gay o lesbianas, de religión distinta a la suya, afrodescendientes, personas indígenas, personas adultas mayores o con alguna discapacidad:

Apertura a la diversidad

1 Algunas personas están conscientemente predisuestas contra determinados grupos y, a sabiendas, discriminan contra ellos, sin embargo, son muchas más las que son inconscientes de sus conductas y actitudes discriminatorias.¹ La sociedad mexicana muestra mayor rechazo a convivir en el ámbito privado con personas extranjeras, jóvenes, o que viven con SIDA o VIH.

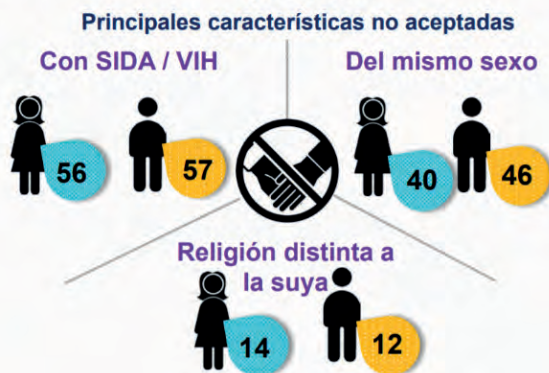
Porcentaje de la población de 18 años y más que NO le rentaría un cuarto de su vivienda a una persona...



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017

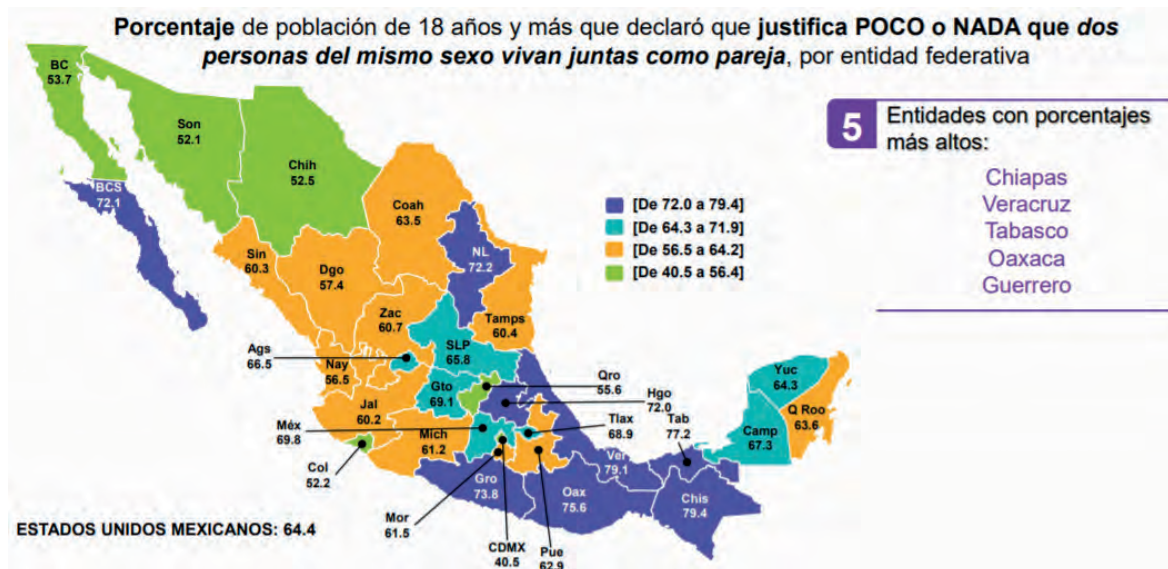
11.- En cuanto a la posibilidad de que el hijo o hija de una persona se case con una persona con las características de los grupos discriminados, refleja el rechazo a los siguientes grupos: personas que viven con VIH/SIDA, personas del mismo sexo, personas con religión distinta a la suya, personas nacidas en el extranjero, personas con discapacidad, personas afrodescendientes, personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas y personas en condición de pobreza.

Porcentaje de la población de 18 años y más que NO estaría de acuerdo en que su hija o hijo se casara con una persona...



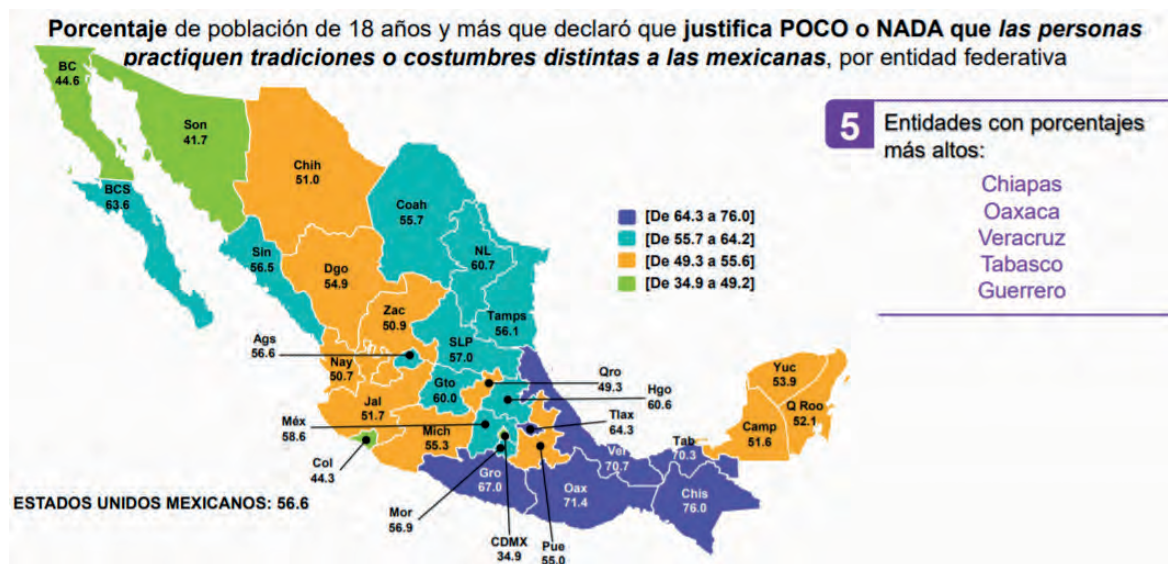
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017

12.- En cuanto a los valores y las actitudes, los porcentajes por entidad federativa que declararon que justifican poco o nada que dos personas del mismo sexo vivan juntas como parejas son:



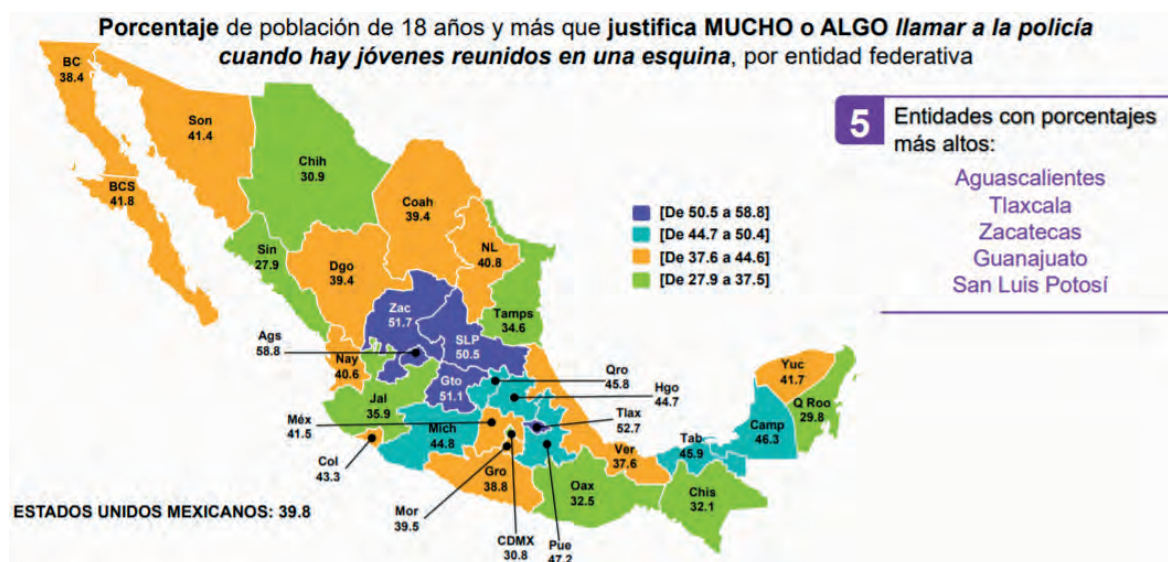
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

13.- En cuanto a los valores y las actitudes, los porcentajes por entidad federativa que declararon que justifican poco o nada que las personas practiquen tradiciones o costumbres distintas a las mexicanas son:



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

14.- En cuanto a los valores y las actitudes, los porcentajes por entidad federativa que declararon que justifican poco o nada llamar a la policía cuando hay jóvenes reunidos en la esquina son:



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

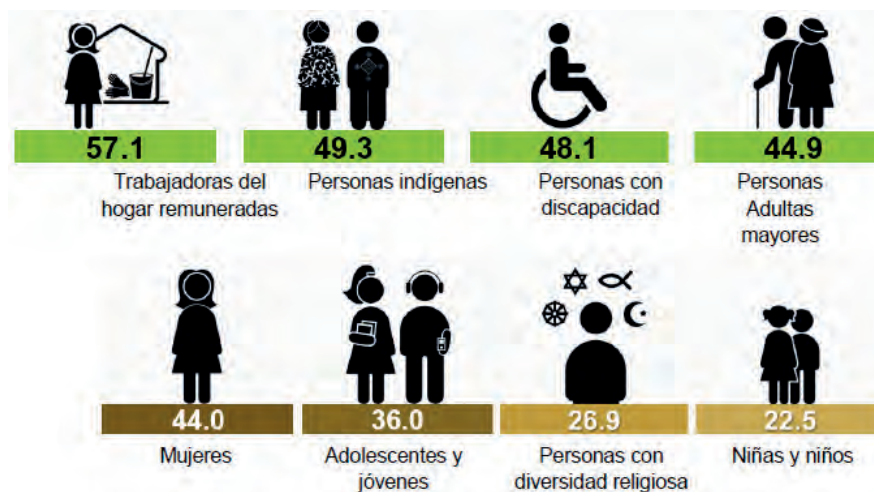
15.- Ante la pregunta “en su opinión, ¿cuánto se respetan en el país los derechos de...?”, el porcentaje de población de 18 años y más que opina que se respetan poco o nada varía de forma importante para los distintos grupos de población:



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

16.- Al indagar la percepción de cada grupo de estudio sobre cuánto se respetan los derechos de su mismo grupo, se identifica que las mujeres de 18 años y más que se ocuparon en el último año como trabajadoras remuneradas del hogar, tienen el porcentaje más alto, pues 57.1% de ellas declaró que en el país se respetan *poco o nada* los derechos de las trabajadoras del hogar remuneradas; le sigue en porcentaje la población indígena y luego las personas con discapacidad.

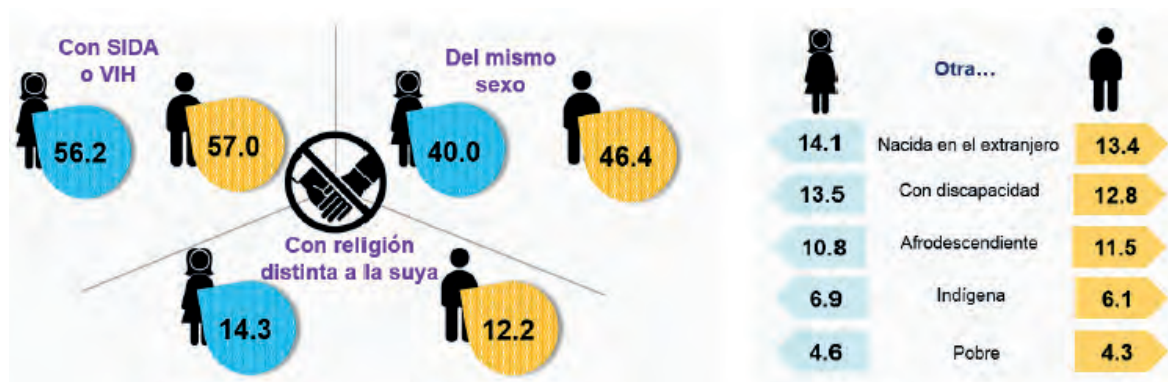
sus derechos se respetan poco o nada



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

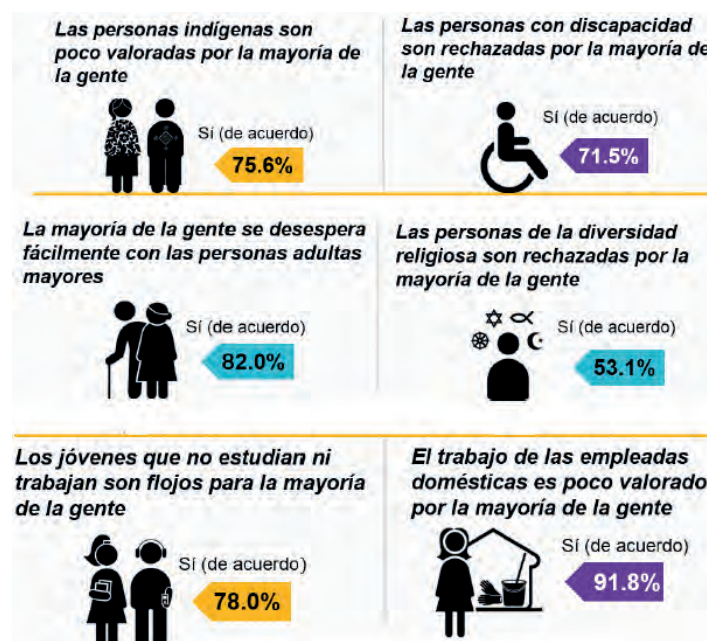
17.- La población que NO estaría de acuerdo en que su hijo o hija se casara con una persona con SIDA o VIH es de 56.6%, para con una persona del mismo sexo es de 43.0%, y para personas de la diversidad religiosa del 13.3%. Son las tres características con el mayor porcentaje de rechazo. Este mismo comportamiento se observa cuando se distingue la información de la población de 18 y más años por sexo.

Porcentaje de la población de 18 años y más, por sexo, que NO estaría de acuerdo en que su hija o hijo se casara con una persona...



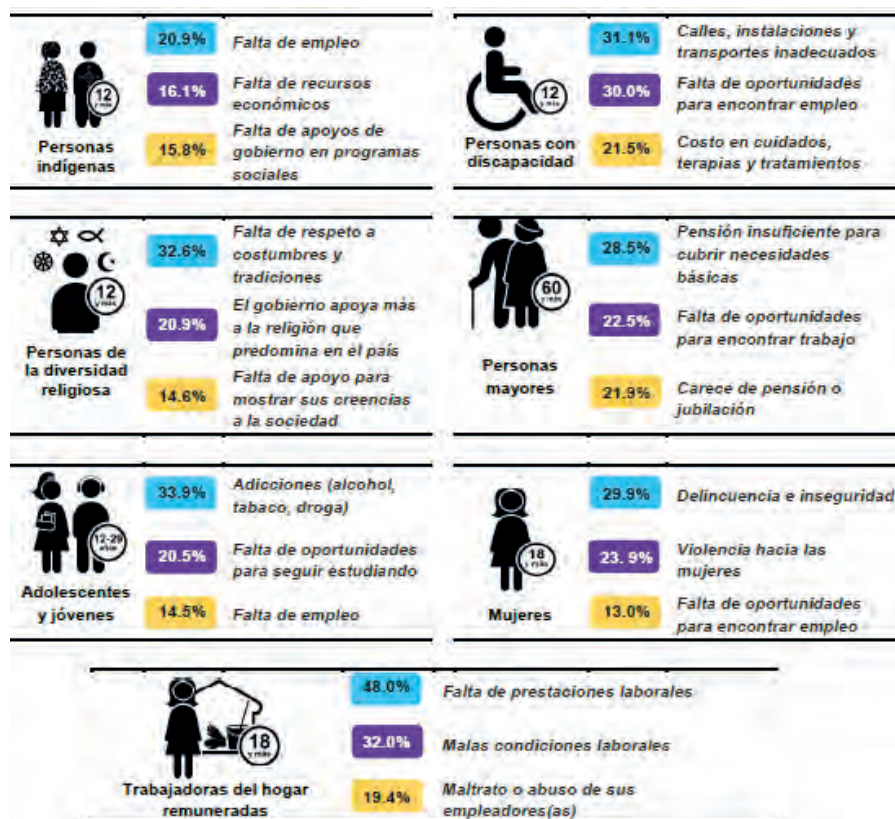
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

18.- La opinión de los grupos de población sobre frases de prejuicios en la sociedad hacia su mismo grupo, permite conocer acerca de la manera en que se conciben o representan ante la sociedad y la forma en que asumen este rol. Para los distintos grupos de la población, se obtuvieron los siguientes datos:



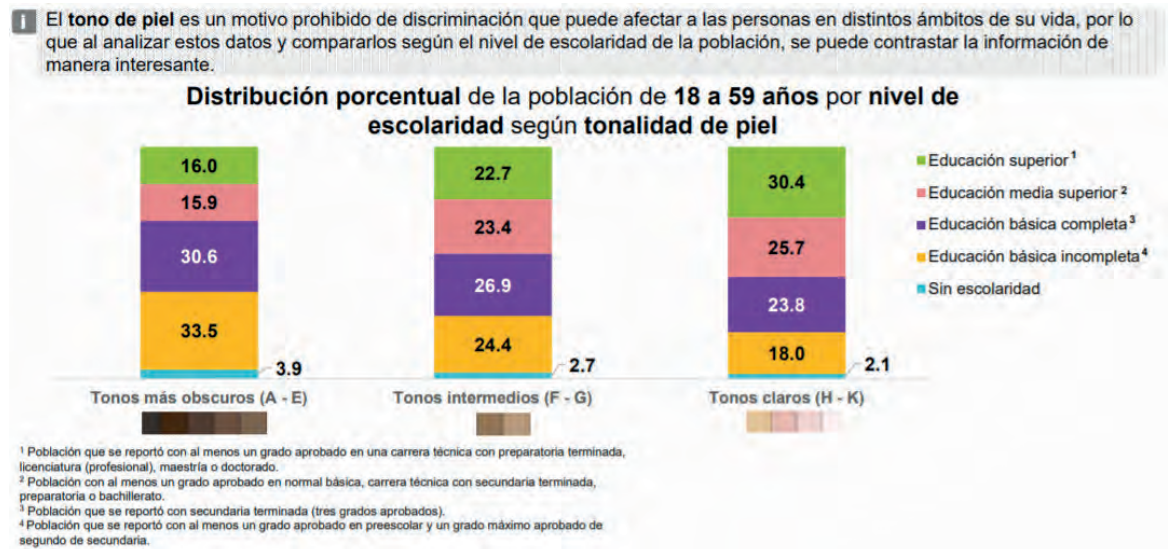
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

19.- Las tres problemáticas principales declaradas por las personas de los grupos de estudio, a las que se enfrentan actualmente en el país, fueron:



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

20.- En cuanto a la discriminación estructural, respecto del color de piel en México, se encontró que quienes terminan mayores grados de escolaridad corresponden a personas con tonalidad clara, mientras que los tonos de piel más oscuros reflejan en mayor porcentaje niveles básicos de deserción:



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

Entre la ENADIS del 2010 y la ENADIS del 2017 se identifican ciertas coincidencias en cuanto a quienes resienten la discriminación de manera directa. Por ejemplo, en ambas encuestas, en el caso de los pueblos indígenas persisten los problemas de desempleo y falta de apoyo del gobierno a programas sociales. En el caso de las personas jóvenes persisten problemas relacionados con las adicciones, la falta de apoyo u oportunidades para seguir estudiando y la falta de empleo. En el caso de las personas de la diversidad religiosa, persisten los problemas relacionados con el rechazo o la falta de aceptación a sus costumbres o tradiciones, y la falta de apoyo del gobierno debido a que apoya a la religión más predominante del país. En el caso de las mujeres, subsisten los problemas relacionados con la delincuencia y la inseguridad y la falta de empleo.

En lo tocante a las personas adultas mayores, en la ENADIS 2017 permeó como uno de los principales problemas la falta de pensión para cubrir sus necesidades básicas y se reitera en ambas encuestas la falta de oportunidades de empleo. Por lo que atañe a las personas con discapacidad, persisten los problemas relacionados con la movilidad (respecto del transporte, por ejemplo), pero la ENADIS 2017 mostró dos problemas nuevos: a) la falta de oportunidades para encontrar empleo y b) el costo en cuidados, terapias y tratamientos. Finalmente, en cuanto a las trabajadoras del hogar, se han perpetuado los problemas relacionados con la falta de prestaciones laborales, pero la ENADIS 2017 también mostró que dentro de los principales problemas están: a) las malas condiciones laborales y b) el maltrato o abuso de sus empleadoras o empleadores.

3.7.6 La Suprema Corte de Justicia de la Nación y su interpretación sobre la no discriminación

Quizá los mayores avances en materia de no discriminación se han tenido en el seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En esta tesitura, la SCJN interpretó que con la reforma del 2011 en materia de derechos humanos:

“si bien [era] cierto que el concepto jurídico de igualdad desde un punto de vista abstracto se encontraba presente desde antes de dicha reforma constitucional, también lo [cierto era] que sus condiciones de aplicación y supuestos de protección se han ampliado significativamente con el contenido de los tratados internacionales; un ejemplo de ello lo constituye la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que establece criterios específicos para verificar si existe o no discriminación, los cuales complementan materialmente a los preceptos constitucionales. De ahí que, a partir de la citada reforma, cuando se alegue una violación al principio de igualdad jurídica, el juzgador no puede desdeñar el texto de los tratados internacionales que hacen referencia a la igualdad y a la prohibición de discriminación, sino que debe efectuar el escrutinio de constitucionalidad correspondiente teniendo como ámbito material de validez a la Constitución y a los diferentes tratados ratificados por México [...]”.²⁷⁵

Asimismo, también precisó que las normas discriminatorias no admiten interpretación conforme pues dichas normas continuarían existiendo en su redacción, aun siendo discriminatorias y contrarias al artículo 1º constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México sobre no discriminación con base en categorías sospechosas. Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por dichas personas.²⁷⁶ De este modo, la SCJN ha entendido que:

“el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su

²⁷⁵ SCJN, *Derecho humano a la igualdad jurídica. Su ámbito material de validez a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011*. 10ª. Época, 1ª Sala, Semanario Judicial de la Federación; Tesis: 1a./J. 124/2017 (10a.), diciembre de 2017.

²⁷⁶ SCJN, *Normas discriminatorias. No admiten interpretación conforme y existe obligación de reparar*. 10ª Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 40, marzo de 2017; Tomo II; p. 1394. 2a. X/2017 (10a.).

utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta”.²⁷⁷

Además, la SCJN ha precisado que cuando en el caso concreto existe una categoría sospechosa (o la norma hace una distinción basada en ella), lo que corresponde es realizar el escrutinio estricto. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. Esto, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.²⁷⁸

3.7.7 Algunas notas distintivas sobre las nuevas formas de discriminación en el contexto mexicano

Las discriminaciones por percepción y encubierta, de la revisión del marco normativo (Constitución Federal y Constituciones Locales, así como leyes secundarias sobre discriminación a nivel federal y local) no se encuentra regulada la discriminación encubierta o discriminación por percepción.

En lo referente a la discriminación estructural, en la acción de inconstitucionalidad 8/2014 promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche, la Suprema Corte ha establecido los parámetros relativos a los factores estructurales de discriminación. No obstante, es preciso señalar que dicho criterio no constituye jurisprudencia.²⁷⁹

La discriminación interseccional tampoco ha sido reconocida en nuestro país, ni normativa ni jurisprudencialmente. En materia normativa, ni la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y

²⁷⁷ SCJN, *Principio de igualdad y no discriminación. Algunos elementos que integran el parámetro general*. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 34, septiembre de 2016; Tomo I; p. 112. P./J. 9/2016 (10a.).

²⁷⁸ SCJN, *Categoría sospechosa. Su escrutinio*. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 34, septiembre de 2016; Tomo I; p. 8.

²⁷⁹ SCJN, *Discriminación indirecta. Su determinación requiere un estudio sobre la existencia de factores estructurales y contextuales*. 10a. Época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación; PVIII/2016; 23 de septiembre de 2016.

Hombres;²⁸⁰ ni la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;²⁸¹ ni La Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores²⁸² contemplan la discriminación interseccional. No obstante, un dato positivo está en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la cual hace una enunciación general de la discapacidad más otras condiciones, sin que haga mención de si pueden interseccionarse. Así, esta ley establece que será prioridad de la Administración Pública adoptar medida de acción afirmativa positiva para aquellas personas con discapacidad que sufren un grado mayor de discriminación, como las mujeres las personas con discapacidad con grado severo, las que viven en el área rural, o bien, no pueden representarse por sí mismas.²⁸³

En lo tocante a las legislaciones estatales, de 32 leyes estatales sobre el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia sólo la ley de la Ciudad de México hace una aproximación a las diferentes formas de vulnerabilidad a las que puede enfrentarse una mujer:²⁸⁴

“Artículo 3. IX. Mujeres en condición de vulnerabilidad: Aquellas en mayor situación de riesgo de ser víctimas de violencia en atención a su raza, origen étnico, edad, discapacidad, condición social, económica, de salud, embarazo, lengua, idioma, religión, opiniones, orientación sexual, estado civil; cuando tengan la calidad de migrante, refugiada, desplazada o privadas de la libertad por mandato judicial; sea víctima de trata de personas, turismo sexual, prostitución, pornografía, privación de la libertad o cualquier otra condición que anule o menoscabe su derecho a una vida libre de violencia.”

Sin embargo, si bien en la definición se adicionan además de ser mujer otro factor, pareciera que sólo se puede adicionar una categoría más y no se hace referencia a que pudiera actuar de forma interseccional.

De otro lado, las leyes estatales sobre igualdad entre mujeres y hombres presentan también un mejor panorama sobre la posible regulación de la discriminación interseccional. De esta manera, las leyes del Distrito Federal,²⁸⁵ del Estado de México,²⁸⁶ Puebla,²⁸⁷ Veracruz²⁸⁸ y Zacatecas²⁸⁹ incorporan una protección especial a las mujeres por su situación de embarazo y maternidad. La Ley de la Ciudad de México, adicionalmente, reconoce que esta discriminación —en el caso de las mujeres— puede generarse por la ocupación de los deberes familiares y el estado civil.²⁹⁰ La ley del Estado de Morelos incorpora un catálogo más amplio de personas que deben ser

²⁸⁰ Véase: Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres, art. 5. II.

²⁸¹ Véase: Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, art. 4.

²⁸² Véase: Ley de derechos de las personas adultas mayores, art. 8.

²⁸³ Véase: Ley general para la Inclusión de las personas con discapacidad, art. 4.

²⁸⁴ Véase: Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal, art. 3. IX.

²⁸⁵ Véase: Ley de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres del Distrito Federal, art. 6.

²⁸⁶ Véase: Ley de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres del Estado de México, art. 5. IV.

²⁸⁷ Véase: Ley para de igualdad entre mujeres y hombres del Estado de Puebla, art.3. I. a.

²⁸⁸ Véase: Ley para la igualdad entre mujeres y hombres para el Estado de Veracruz, art. 9.

²⁸⁹ Véase: Ley para la igualdad entre mujeres y hombres en el Estado de Zacatecas, art. 10.

²⁹⁰ Véase: Ley de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres del Distrito Federal, art. 6.

tomadas en un campo de igualdad ya que no sólo resume el binomio mujer-hombre, sino que amplía la protección especial a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores por pertenecer a cualquier sexo, etnia, edad, condición social o económica, estado civil, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, entre otras.²⁹¹

En materia de discapacidad, la Ley de Atención a Personas con Discapacidad del Estado de Oaxaca es la única que reconoce la discriminación por múltiples factores en su artículo 4: “discapacidad sin distinción por origen étnico o nacional, género, edad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra su dignidad, derechos, y/o libertades”. Además, el segundo párrafo del artículo 4 reconoce expresamente que: “Las autoridades competentes reconocen que las mujeres y las niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales que permitan el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer”.²⁹² Esto es, reconoce la interseccionalidad entre género y discapacidad, aunque no necesariamente con algún otro factor de discriminación, según la lectura textual de la norma en comentario.

Algo similar ocurre con las leyes locales sobre la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores: de 31 leyes locales,²⁹³ ninguna de ellas hace referencia a que las personas adultas mayores puedan sufrir una discriminación no sólo por la edad sino también por otros factores como el género, la orientación sexual, el origen étnico o la posición económica.

En suma, si bien las leyes estatales hacen algunas aproximaciones a esta idea, como lo es la discapacidad y el género (en el Estado de Oaxaca), o bien a la especial situación de vulnerabilidad por maternidad o embarazo, son pocas las legislaciones que hacen esta precisión. No obstante, quizá lo más alarmante es el hecho de que no se ha hecho extensible a otros factores de discriminación como la etnia, especialmente en el caso de las mujeres indígenas.

En cuanto a la interpretación sobre este tipo de discriminación, la Primera Sala de la SCJN ha señalado que en un buen número de casos —de la mano de la discriminación por razón de edad— se suele actualizar la discriminación múltiple; es decir, cuando se combinan varios factores discriminatorios en un mismo supuesto. La conjunción de la edad, el género y la apariencia física es especialmente grave, por sus efectos, en la exclusión en el mundo laboral, en el caso concreto de análisis.²⁹⁴

²⁹¹ Véase: Ley de igualdad de derechos y oportunidades para el Estado de Morelos, art. 6.

²⁹² Véase: Ley de Atención a Personas con Discapacidad del Estado de Oaxaca, art. 4 segundo párrafo.

²⁹³ Sólo el estado de Sinaloa no tiene una regulación local en la materia.

²⁹⁴ SCJN, *Discriminación por razón de edad en el ámbito laboral. Se actualiza una discriminación múltiple cuando dicho factor se combina con otros aspectos como el género y la apariencia física*. 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 13, diciembre de 2014; Tomo I; p. 229. 1a. CDXXXI/2014 (10a.).

Adicionalmente, la SCJN ha considerado que “la obligación de impartir justicia con perspectiva de género debe operar como regla general, y enfatizarse en aquellos casos donde se esté ante grupos en condiciones de especial vulnerabilidad, pues los juzgados deben considerar las situaciones de desventaja que tienen las mujeres, sobre todo cuando es factible que existan factores que potencialicen su discriminación, como lo pueden ser las condiciones de pobreza o las barreras culturales o lingüísticas”.²⁹⁵ Estos dos pronunciamientos, han sido los únicos que, a la fecha, se han aproximado a la idea de discriminación interseccional en el ámbito jurisdiccional.²⁹⁶

²⁹⁵ SCJN, *Impartición de justicia con perspectiva de género. Obligaciones que debe cumplir el estado mexicano en la materia*. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 22, septiembre de 2015; Tomo I; p. 235. P. XX/2015 (10a.).

²⁹⁶ La única ocasión en la que se ha presentado un caso ante la SCJN en la cual se proponía la incorporación de la discriminación interseccional, fue desechado. Véase: Proyecto del Amparo Directo en Revisión 1773/2016. Ministro Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

CAPÍTULO 4. RESULTADOS

4.1 INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL CASO DE DISCRIMINACIÓN A LA PROFESORA EUFROSINA CRUZ MENDOZA. 2008

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Caso de Discriminación de la profesora Eufrosina Cruz Mendoza 2008				
El informe presenta ante la opinión pública y a las autoridades involucradas los hechos de discriminación de género que violaron el derecho a la participación política de la profesora Eufrosina Mendoza. Además, promueve en las autoridades facultadas la formulación de iniciativas de reforma para asegurar la no discriminación e igualdad entre hombres y mujeres en el estado de Oaxaca.				
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones		Derechos humanos violados		
• Congreso del Estado de Oaxaca • Gobierno del Estado de Oaxaca		• Derecho a la no discriminación • Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres • Derecho a la participación política		
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)				
Estatal				
.00				
Semáforo de cumplimiento de recomendaciones				
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
Gobierno de Oaxaca	0%	0%	0%	100%
Congreso de Oaxaca	0%	0%	0%	100%
General	0%	0%	0%	100%
Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades				
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema		
Las instituciones referidas no respondieron a la solicitud de información		Las instituciones referidas no respondieron a la solicitud de información		
TOTAL	0	TOTAL		0

Normativa analizada del Estado de Oaxaca que presentó cambios	
Oaxaca	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca Ley Para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Oaxaca Ley de Igualdad Entre Mujeres y Hombres para el Estado de Oaxaca
Normativa relevante a nivel federal y Estados cuya legislación fue analizada	
Federal	Estatat
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Chiapas Chihuahua Coahuila de Zaragoza Colima Ciudad de México Durango Guanajuato Guerrero Hidalgo Jalisco México Michoacán de Ocampo Morelos Nayarit Nuevo León Puebla Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Veracruz de Ignacio de la Llave Yucatán Zacatecas
Presencia en medios impresos y recursos académicos	
 Notas: 5	 Referencias: 2

Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2008 vs. 2017				
Derechos	2008	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la no discriminación	1	0	-1	-100% ↓
Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres	1	0	-1	-100% ↓
Derecho a la participación política	1	0	-1	-100% ↓
Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas				
VIGENTE A partir de la valoración realizada por las personas expertas, la participación política de las mujeres indígenas en el país es un asunto vigente, con avances normativos y de visibilización, con notables logros personales y en la agenda a partir de la lucha de la profesora Eufrosina Mendoza. No obstante, se reconoce la necesidad de impulsar estudios a partir de la interculturalidad e interlegalidad que tome en cuenta el sistema normativo indígena.	• “Hay un avance relativo a la visibilización de un problema estructural en nuestra sociedad, ignorado y aprovechado en muchos sentidos por el propio Estado.” (Academia) • “El caso de Eufrosina, me parece en positivo, pues que todos los casos emblemáticos siempre llaman a la reflexión, a visibilizar situaciones y también, bueno, considerar que la consulta sigue siendo un tema pendiente.” (OSC) • “En relación con este tema creo que el impacto de momento fue mediático, sí, es cierto que hubo avances en el Congreso del estado, pero no obstante el mayor avance fue hasta que se publicó una reforma constitucional al artículo 2º, pero esta reforma la promueve Eufrosina. Eufrosina presenta una iniciativa de ley para garantizar el acceso a los hombres y mujeres indígenas en igualdad de condiciones, y esta reforma es ella.” (CNDH) • “Ha habido una explosión de lo que se llama el feminismo de la gobernanza, que es decir como la instalación de órganos especializados para atender las problemáticas de las mujeres o de la situación de género, tanto en el Ejecutivo, en los ejecutivos locales, en los ejecutivos municipales, como en los órganos legislativos, la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, no se diga en el Poder Judicial, en todos los órganos. [...] Eso ha tenido como una expansión de cosas y al mismo tiempo hay una realidad como muy clara todavía de muchas restricciones para el acceso a la justicia de las mujeres, para la participación política de las mujeres, para su acceso a los servicios de salud, etcétera.” (Gobierno) • “Tenemos muchos avances normativos, como decía la compañera, en términos de la reforma de derechos humanos, la ratificación de convenios, la participación de México en los órganos internacionales, como a través del Comité CEDAW.” (Gobierno) • “En una nueva disposición que hizo el INE para estas elecciones se exige un poquito de cuota de participación de las mujeres indígenas algunos distritos que también son mayoritariamente indígenas, después de la distritación 2017. En este sentido ha habido avances en la presencia numérica; hay muchos obstáculos todavía que vencer.” (Academia) • “Hay un acuerdo del Órgano Electoral de Oaxaca que sí les exige a las comunidades que en la integración de sus cabildos tiene que haber al menos una mujer. No creo que esto sea producto de este informe, pero sí, al menos eso sí es lo que están haciendo y el Instituto Electoral de Oaxaca ha tirado mucha integración de cabildos que solamente son de puros hombres.” (Gobierno) • “Hay un gran desconocimiento de cómo es el gobierno indígena. [...] Por ejemplo, donde la mayoría es indígena, ahí los cargos son escalafonarios ahora sí que, de manera obligatoria, donde no tanto, 50 por ciento, por decirlo así, ya puede recurrirse a que alguien puede brincar, pero debe cumplir uno o dos cargos anteriores; o sea, no es como la parte que nosotros decimos, “yo sí me voy directo a mi candidateo, me registro y ya estuvo” es la otra visión, pues. Yo creo que faltaría esa parte, verlo desde la perspectiva indígena de cómo se organiza, cómo se gobierna.” (OSC) • “En estos 10 años ha habido múltiples luchas [...] para comprender la interacción, algo que se llama interculturalidad o que se ha llamado últimamente interlegalidad; es decir, qué valor o qué lugar debe tener el Sistema Normativo Indígena en un Estado-nación con su paridad de género, digamos, por ejemplo.” (Academia)			

	• “La CNDH no capitalizó lo que se podía haber logrado, una formación desde un enfoque de género, desde una perspectiva intercultural, en donde había que ver mucho más allá de esa discriminación y esa violencia hacia las mujeres, no otra vez en concreto solo a Eufrosina, sino lo que se podía revolucionar en todo el ámbito de sistemas normativos internos, para poder guiar justamente el cambio y crear estrategias que no llevaran a lo que tuvimos en estas últimas elecciones de violencia política de género, que en este momento no estaban, ni siquiera se consideraba ese concepto, pero que ahora existe. Pero yo creo que no es tarde, que hay que darle seguimiento a este tipo de temáticas y la Comisión tendría, a través de promoción, difusión y de estar dando a la propia población indígena estos instrumentos, para poder cambiar esas realidades, porque siguen estando.” (CNDH)

4.2 INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y DELITOS COMETIDOS POR HOMOFOBIA. 2010

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia de 2010				
El instrumento tiene como objetivo documentar los delitos y violaciones cometidos en el país en contra de la población LGBTTT en el país, para visibilizar y promover estrategias con los tres órdenes de gobierno para erradicar la intolerancia, la discriminación y todo tipo de ataques la integridad física y psicológica del colectivo.				
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones		Derechos humanos violados		
• NOTA: El Informe Especial incluye cuatro propuestas, empero no las dirige a ninguna autoridad. Ante este escenario el equipo de investigación en acuerdo con la Cuarta Visitaduría de la CNDH, decidió con el fin de rastrear posibles acciones y cumplimiento de propuestas, dirigir las solicitudes de información a la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Educación Pública y al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Por lo tanto, la evaluación de semáforos, índices de cumplimiento y acciones deben considerarse como un acercamiento a la problemática, más que una evaluación a las autoridades sobre el instrumento de posicionamiento de la CNDH.		• Derecho a la no discriminación • Derecho a la dignidad humana • Derecho a la vida • Derecho al trabajo • Derecho a la educación • Derecho a la salud • Derecho a libertad de asociación/expresión • Derecho a la vida privada		
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)				
Federal				
.68				
Semáforo de cumplimiento de recomendaciones				
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
Federal	36%	64%	0%	0%

Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades			
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema	
Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	5	Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	1
Investigación y diagnósticos	4	Remite solicitud de información a otra dependencia	1
Colaboración con otras instancias	4	—	—
Capacitación, lineamientos y protocolos internos	4	—	—
Precisa marco normativo que regula el tema	3	—	—
Protocolos de actuación y lineamientos de operación	1	—	—
Planes, programas y estrategias institucionales	1	—	—
Planeación para la implementación de acciones	1	—	—
Colaboración con otras instituciones	1	—	—
Códigos de ética	1	—	—
TOTAL	25	TOTAL	2
Normativa relevante a nivel federal y Estados cuya legislación fue analizada			
Federal		Estatal	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación Código Penal Federal		Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Chiapas Chihuahua Coahuila de Zaragoza Colima Ciudad de México Durango Guanajuato Guerrero Hidalgo Jalisco México Michoacán de Ocampo Morelos Nayarit Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Veracruz de Ignacio de la Llave Yucatán Zacatecas	

Presencia en medios impresos y recursos académicos				
	Notas: 5			Referencias: 8
Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2010 vs. 2017				
Derechos	2010	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la no discriminación	0	5	5	No aplica ↑
Derecho a la dignidad humana	1	1	0	0.0%
Derecho a la vida	1	0	-1	-100.0% ↓
Derecho al trabajo	0	1	1	No aplica ↑
Derecho a la educación	0	0	0	0.0%
Derecho a la salud	0	1	1	No aplica ↑
Derecho a libertad de asociación/expresión	0	0	0	0.0%
Derecho a la vida privada	0	0	0	0.0%
Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas				
VIGENTE	• “La problemática sigue siendo la misma, estamos frente a violaciones graves de derechos humanos. Nosotros hemos documentado patrones de parte de autoridades de detenciones arbitrarias por razones de sexualidad y de identidad sexual, y la detención arbitraria es la puerta a muchas otras violaciones graves, como es la tortura, la desaparición forzada y sigue siendo.” (OSC) • “En este tema de terapias de conversión y muchos otros que deberían sí de intervenir las autoridades como la de salud para decir: “a este médico le quito la licencia o no debería, esto no está regulado”, lo que sea; pero nos quedamos en este espacio que precisamente está siendo intocado.” (Academia) • “Ahora nos encontramos justo con el desafío de la implementación de la generación de indicadores. Y algo que es muy importante también de ese protocolo es que el protocolo incluye también la obligación de establecer un registro nacional sobre los casos que involucren la orientación sexual e identidad de género, desde luego partiendo de la necesidad de que necesitamos contar con datos”. (Gobierno) • “En Puebla hace tres o cuatro años iban a quemar a una familia lésbica y a su hijita por considerarlas que eran unas brujas malvadas que estaban violando a una niña, el pueblo entero iba a ir a quemarlas.” (Academia) • “Hay un reto definitivamente en materia de procuración de justicia, que todas y todos lo sabemos, para visibilizar no sólo en términos estadísticos, sino también de tratamiento, de establecer líneas de investigación no sólo para la población LGBT+ sino para todos aquellos sectores vulnerados por discriminación. Es decir, sí se ha observado, y nos consta, que se está haciendo un esfuerzo importante para ver cuáles son estas categorías sospechosas que tendrían que poderse ir sacando de las averiguaciones previas todavía o de las carpetas de investigación.” (Gobierno) • “Yo sí soy de la idea que tenemos que caminar hacia la tipificación de los crímenes de odio, me parece que mientras no lo visibilicemos a este nivel tampoco vamos a avanzar. Comprendo que eso a veces complica identificar si el caso se trata o no de un crimen de odio, pero también hay mucha claridad. Quienes hemos visto personas asesinadas por su orientación sexual o por su identidad de género sabemos que se trata de un crimen de odio, porque son asesinados por 80, 90, 100 apuñaladas, les cortan la cabeza, los genitales; o sea es muy visible. No se			
En su totalidad, las personas expertas refieren que la problemática de las violaciones de derechos humanos y delitos cometidos por homofobia continúa vigente y se propone realizar un informe con datos actualizados que permita continuar con la visibilización y la discusión en la agenda pública.				

	trata de una persona que fue asesinada por un balazo o que lo aventaron de una escalera, es muy visible el odio que existe en contra de las personas asesinadas por su orientación sexual y por su identidad de género.” (Gobierno) • “El informe tiene muchísimo que dar, esto era un parteaguas en el país, no solo para la CNDH, porque tenía recepción de quejas de todas las entidades federativas y de las procuradurías, para ver los delitos que habían sido cometidos, los homicidios, etcétera, todos los tipos de delitos que estaban relacionados con el crimen de odio, con la homofobia.” (CNDH) • “Siguen los crímenes de odio contra las poblaciones de hombres homosexuales y de mujeres trans, por supuesto, y que sigue rebasado en números, pero que las mujeres por su orientación sexual no están mencionadas, ni lesbianas, ni bisexuales aparecen y no se está haciendo una atención en esos casos. Por supuesto que sólo hablar de homofobia aparentemente también parece que solamente está mencionando el asunto de los hombres. Sabemos que no es así, pero por eso en algunos casos es mejor decir: "lesbo, bi, trans" para cada identidad.” (OSC)

4.3 RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 23/2015 SOBRE EL MATRIMONIO IGUALITARIO

Recomendación General Núm. 23/2015 sobre el Matrimonio Igualitario					
La recomendación requiere a autoridades federales y estatales del país para que, en su exclusivo ámbito de su competencia, realicen cambios legislativos que garanticen a las parejas del mismo sexo el acceso al matrimonio sin distingo alguno.					
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones			Derechos humanos violados		
• Presidente de la República • Gobernadores de los Estados • Cámara de Senadores • Cámara de Diputados • Congresos estatales			• Derecho a la igualdad • Derecho a la no discriminación • Derecho a la protección de la familia • Derecho a la dignidad • Derecho a la justicia		
Índices de cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatal	ICA General	Federal	Estatal	ICB General
Semáforo de cumplimiento de recomendaciones					
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta	
Federal	0%	0%	33%	67%	
Estatal	16%	19%	18%	47%	
General	15%	18%	18%	48%	

Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades			
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema	
Iniciativa de ley presentada por legislaturas anteriores	12	Acuse de recibo	7
Emisión de Decretos en materia	7	Dirigirse a otras dependencias	6
Cifras y datos estadísticos	5	No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	3
Acuse de recibo	4	Cifras y datos estadísticos	3
Precisa marco normativo que regula el tema	3	Solicitud de seguimiento y avance de implementación	2
Modificación de organización administrativa al interior de la dependencia	3	Planes, programas y estrategias institucionales	2
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	3	No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	2
Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	2	Iniciativa de ley presentada por legislaturas anteriores	2
Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	2	Solicitud de prórroga	1
Protocolos de actuación y lineamientos de operación	1	Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	1
Dirigirse a otras dependencias	1	Modificación de organización administrativa al interior de la dependencia	1
Colaboración con otras instituciones	1	Emisión de Decretos en materia	1
—		Difusión de instrumento a otras dependencias	1
—		Colaboración con otras instancias	1
—		Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	1
TOTAL	44	TOTAL	36
Normativa relevante a nivel federal y Estados cuya legislación fue analizada			
Federal		Estatat	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos		Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Chiapas Chihuahua Coahuila de Zaragoza Colima Ciudad de México Durango Guanajuato Guerrero Hidalgo Jalisco México Michoacán de Ocampo	

	Morelos Nayarit Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Veracruz de Ignacio de la Llave Yucatán Zacatecas			
Presencia en medios impresos y recursos académicos				
 Notas: 20		 Referencias: 2		
Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2010 vs. 2017				
Derechos	2010	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la igualdad	0	0	0	0%
Derecho a la no discriminación	0	0	0	0%
Derecho a la protección de la familia	0	0	0	0%
Derecho a la dignidad	0	0	0	0%
Derecho a la justicia	0	0	0	0%
Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas				
VIGENTE La temática abordada resulta vigente al momento en que se cierra la investigación, pues, aunque se han dado avances normativos sobre el matrimonio igualitario, aún no es reconocido por todas las entidades ni a nivel federal. Temas como divorcio, adopción y otros servicios administrativos vinculados a la unión de parejas del mismo sexo son temas que tendrán que mantenerse en la agenda pública. Resulta necesario un impulso a nivel cultural y educativo para consolidar el derecho a la no discriminación y evitar tratos diferenciados insostenibles en pleno siglo XXI.	• “La recomendación del 2015 ha sido muy importante sobre todo para enfatizar que, si no se reconoce el matrimonio y el derecho a adoptar, a tener familia, entonces constituye una violación a los derechos humanos. Me parece que esa determinación también es importante, es decir, no solamente la función pública sino también los organismos autónomos empiezan a trabajar.” (Gobierno) • “Cuando se propuso desde la Ley de Sociedades de Convivencia y luego Matrimonio Civil Igualitario, recuerdo que los grupos conservadores decían “es que la Ciudad de México se va a convertir en Sodoma y Gomorra, mañana empieza a llover ácido, no sé qué, muchos maricones en toda la Ciudad van a haber. No es cierto y tampoco adoptamos, 14 adopciones. Desde luego creo que hay un registro porque muchas adopciones son de facto, muchísimas, yo creo que la gran mayoría son de facto. Pero hasta donde yo tengo que me dio el DIF y la procuraduría por transparencia hace cuatro semanas o cinco, 14 adopciones, una de ellas mía.” (Academia) • “¿Sirvió, no sirvió? Pues no, básicamente no. ¿Por qué? Porque seguimos teniendo un país en donde el matrimonio igualitario no es un derecho para todos y todas, ¿entonces sirvió o no sirvió? Y eso es un poco, o sea el problema es que en este momento es un asunto de voluntad política, y eso es tremendo; o sea, es inconstitucional.” (OSC)			

- “Ciertamente el matrimonio permite el acceso a otros derechos. [...] sería un gran avance poder contar con esta armonización porque permitiría a las personas que están vinculadas con las víctimas directas tener acceso a todas las medidas de ayuda que contempla la Ley General de Atención a Víctimas. Bueno, hemos detectado que incluso a veces desde la reclamación del cuerpo, muchas veces la familia no acude a reclamar el cuerpo de una víctima, de una mujer trans por todo el estigma social que existe, pero la pareja no puede tampoco en muchos casos reclamar el cuerpo, porque no tiene este reconocimiento legal.” (Gobierno)
- “Yo te puedo decir que hoy por hoy en la Ciudad, que es de donde sé y de donde miro, hablar hoy de familias homoparentales y lesbomaternales nos está llevando a esa parte legislativa en donde nos quedamos cortas, en donde nos quedamos cortos; en donde hay discusiones serias, por ejemplo, en el orden de los apellidos, en donde todavía hay miradas que aunque pareciera que las personas lesbomaternales, me quiero enfocar sobre todo al tema de las familias lesbomaternales pudieran elegir el orden de los apellidos, siempre la madre gestante te la quieren colocar en segundo lugar, que no sucede lo mismo con las parejas homoparentales. Estos temas no son menores, no son menores porque estamos enfrentando una situación de discriminación con hijas e hijos de familias homoparentales y lesbomaternales, es decir, no solamente es un tema de mi orientación sexual que ya es un problema que está ahí, sino también se nos van sumando temas porque no a veces detenemos la mirada o porque no sabemos muchas veces lo que va a pasar.” (Gobierno)
- “Entonces, ¿qué está pasando con los jueces y juezas que están divorciando, bajo qué criterios están concediendo la guarda y custodia? O sea, están viendo a las parejas del mismo sexo, aplicando paradigmas heterosexuales, patria potestad para hijos biológicos, genéticos, en fin, toda esta cuestión que está ahí, que no se ha modificado en ningún código, porque se sacó nada más el artículo 146, por ejemplo, en el caso del D.F., y no se tocó nada más.” (Academia)
- “Ya no hablamos de matrimonio igualitario porque no hay que diferenciarlo, en realidad lo que tenemos ahorita es un matrimonio discriminatorio y excluyente ciego para la diversidad sexual, y que establece líneas muy importantes sobre el tema de identidad de género y donde, entre otros, me parece que es muy importante retomar lo que establece la Corte Interamericana, específicamente sobre el tema de la obligación de tener que hacer control de convencionalidad en el ámbito administrativo.” (Gobierno)
- “Me parece que en términos de la voluntad de la CNDH vamos bien, porque además no puede hacer más porque si no se tocan los códigos no puede interponer acciones de inconstitucionalidad. [...] Algo que me llama muchísimo la atención es que cuando se habla de matrimonio se habla únicamente de: Nos casamos y ya nos olvidamos de todo lo que demás pase después.” (Academia)
- “Tenemos 10 mil parejas que se han unido bajo el régimen de matrimonio civil igualitario.” (Academia)
- “En Zacatecas está detenida la iniciativa de matrimonio igualitario por indicaciones del Obispo de Zacatecas, así de claro. Yo busqué a la bancada del PRI en su momento para lograr que por lo menos se abstuvieran de la votación, eso nos iba a permitir avanzar, y la respuesta de ellos fue: “Platícalo con el Obispo y si él lo autoriza, con gusto nos abstenemos de votar”. Esa sigue siendo aún la dinámica en los estados de la República para avanzar en la legislación.” (Gobierno)

	• “Algo importante es cómo se está presentando al estudiante esta población de la diversidad sexual, porque sí es algo muy importante, se tiene que presentar de una manera digna. Insisto, muchos maestros, y lo retomo, quizá de manera voluntaria o involuntaria o quizá de manera inconsciente por ahí se están colando ciertos prejuicios, ciertos estereotipos que van a seguir, insisto, como en este círculo vicioso fomentando este tipo de visiones.” (OSC) • “Somos incapaces de decirle al pene, pene; a la vagina, vagina; decirles a los niños qué es el acto sexual [...] yo sí haría un informe especial sobre cómo impactan los tabúes en el marco sexual en estas sociedades donde están los derechos a decidir de las mujeres, dónde está el tema LGBT, dónde está la violencia de los feminicidios, dónde está la homofobia, y creo que descubriremos siempre un tema sexual muy grave, y por eso es que las iglesias están metidas.” (Gobierno)

CAPÍTULO 5. PROPUESTAS

A continuación, el equipo de investigación presenta un listado de propuestas para fortalecer la labor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con especial énfasis en impulsar la incidencia de futuras recomendaciones, informes especiales y pronunciamientos. Las propuestas se alimentaron a partir de los testimonios de 70 personas expertas, quienes participaron en siete grupos de enfoque celebrados en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el mes de agosto de 2018. Para garantizar la confidencialidad y el anonimato, los testimonios fueron reunidos temáticamente y son acompañadas con la referencia multisectorial de las personas expertas: OSC, gobierno, academia y personal de la CNDH. Intercaladas temáticamente, y sin el acompañamiento de testimonio, se presentan las propuestas del equipo de investigación.

ADVERTENCIA METODOLÓGICA

1. En este documento aparecen todas las posturas y aportaciones expresadas durante la aplicación de las técnicas empleadas, con el fin de mostrar la diversidad de puntos de vista.
2. Las propuestas y opiniones de las personas expertas reflejan únicamente su opinión, no necesariamente del equipo de investigación.
3. Confirmar la pertinencia de las propuestas puede requerir análisis, investigación y diagnósticos específicos.
4. Aunque algunas propuestas ya se están implementando, el equipo decidió enlistarlas, con el fin que la Comisión conozca las acciones que requieren de mayor difusión entre personas expertas.

Propuestas para la etapa de desarrollo del instrumento

1. Evitar metas anuales que obligan a contar con un número determinado de informes y recomendaciones. Preferir hacer menos, pero profundizar en su impacto y seguimiento institucional. Considerar emitir menos recomendaciones generales e informes, pero que su seguimiento y pulso en la agenda sea de largo aliento, y no solo el día de su presentación a medios.

De nada sirve que la Comisión emita 20 recomendaciones, 50 recomendaciones generales, si las instituciones, reitero, no tienen la voluntad de cumplirlas o las cumplen parcialmente.

(CNDH)

Es el tema que, por ejemplo, el trabajo se esté ya realizando como una práctica en búsqueda de resultados estadísticos. Por ejemplo, buscar que en el año se logren emitir 50 recomendaciones, como un objetivo. Es decir, realizar en realidad el tema como si fuéramos una empresa que busca resultados, ganancias y esto se genere a partir de ello. Esto implica que en ocasiones las recomendaciones se hagan por tratar de cumplir con metas.

(CNDH)

2. Evitar emitir un instrumento de posicionamiento sin señalar directamente a las autoridades a las que se dirigen los puntos recomendatorios o propuestas, como en el caso del *Informe especial Sobre violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia* de 2010, el cual incluye cuatro propuestas sin institución destinataria.

Las recomendaciones son completamente ambiguas, no señala a ninguna autoridad responsable de esto. O sea, si un Informe Especial no es vinculante, cómo pretende que esto tenga un efecto, si es perfectamente ambiguo en términos de las autoridades competentes. Nosotros sabemos, desde las autoridades, cuando no se te señala explícitamente, ninguna autoridad dice: “¡Ay!, es mi competencia y yo tendría que estarle entrando ahí”.

(Gobierno)

3. Fortalecer el marco teórico y la metodología de los informes y recomendaciones. Usar terminología actualizada.

No puedes elaborar una recomendación si no tienes un marco teórico, si no tienes una metodología, si no tienes claros conceptos, porque desde ahí tú ya puedes estar vulnerando los derechos de las personas a quienes vas a dirigir estas recomendaciones.

(CNDH)

4. Se sugiere en próximos instrumentos relativos a pueblos originarios, robustecer la investigación de campo, así como adoptar una postura que sume la cosmovisión, tradiciones, costumbres y sistemas normativos indígenas. Estos señalamientos fueron numerosos durante la discusión del *Informe Especial sobre el Caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza*, de 2008.

La recomendación general que haría es que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pusiera un poquito más de estudio, de reconocimiento de estos sistemas normativos y de respeto a estos sistemas normativos indígenas dejando, fíjense, esto es muy importante, dejando que las quejas que pueden tener y que tienen y que expresan las mujeres indígenas, que sean ellas las que las expresen. O sea, que no venga el dedo de afuera a decir: “aquí ustedes están discriminando a esta mujer”, sino dejar que las mujeres, organizadas, que ya es otra categoría, que una mujer que asume el sujeto individual como su sujeto de referencia, que es el caso de Eufrosina, sino que las mujeres de sujeto colectivo de adentro de las comunidades, sean las que hagan las propuestas de cambio.

(OSC)

La crítica más evidente que se puede hacer al trabajo de CNDH es este análisis superficial, tecnócrata, terrible que hacen de, a ver, ¿el acto acarrea un trato diferenciado? Sí. ¿Ese trato diferenciado está justificado? No. Por lo tanto, es discriminación y punto, y parece que no hacen mayor análisis cultural, sobre todo.

(OSC)

[Sobre el Informe especial de la profesora Eufrosina Cruz] Se enuncian y se enuncian los artículos que protegen la igualdad de hombres y mujeres, sin realmente entrarle en serio a qué significa esto para los pueblos indígenas y en concreto para la comunidad en la que se estaba discutiendo. Está como súper alejado de la normativa y todo lo enunciativo, nunca hace un clic, nunca se hace una argumentación, inclusive, me atrevo a decir, que nunca se hace un estudio de cómo están funcionando los sistemas normativos indígenas, inclusive hasta en su formulismo mágico, formalismo, perdón, nunca está la declaración de pueblos indígenas. Dije: “a ver, ¿dónde está?”, la oí que la mencionan por ahí, pero la declaración de pueblos nunca está. Entonces, ¿qué tipo de lectura le estás dando?

Y también, se hacen muchas aseveraciones que, desde mi perspectiva, parten de un prejuicio. Por ejemplo, decir: “es usual que en las comunidades los hombres desplacen a las mujeres, condenándolas a ser elementos pasivos en la vida comunitaria”, ¿cuál es tu referencia?, ¿de qué comunidad estás hablando?, ¿esto no pasa también en el sistema en el que estamos nosotras?, ¿cuántos ministros de la Suprema Corte hay?

Nuevamente, ustedes, como Occidente siempre ubica a la mujer o ejemplifica a la mujer como qué tan primitivo o qué tan atrasado es el sistema de usos de pueblos indígenas, siempre ha sido como el pretexto las mujeres, lo mismo hace con el Islam, entonces aquí como que aparece mucho eso. Hacen como un montón de prejuicios, nunca analizan el contexto; se hacen argumentaciones que me parecen tan, o sea, que ya deberíamos de partir de ahí, incluso desde el movimiento feminista, como “se le discriminó por ser mujer”, ¿qué significa?, o sea, ¿qué acciones hubo en las que Eufrosina puede decir que se le discriminó por ser mujer y profesionalista?, porque luego también por ahí es.

(OSC)

Para mí lo que se está representando es un sistema vertical de uso de poder y de la justicia estatal para romper con un tejido comunitario. A mí sí me hubiera gustado que se hubiera hecho un estudio del porqué, a lo mejor, dentro del sistema, o sea, el razonamiento desde adentro de por qué Eufrosina no era apta para ocupar un cargo. Hasta donde yo sé, en este pueblo hay un sistema, tienes que cumplir con una serie de sistemas de cargos. ¿Por qué son importantes los sistemas de cargos? Porque los sistemas de cargos hacen parte de las enseñanzas, hacen parte de la supervivencia, de la autonomía del pueblo, que se vincula también con la supervivencia y la vivencia de la cultura y en donde, a través de este sistema de cargos, tú refuerzas la identidad, en tanto aprendes una serie de valores, como la colectividad, como la reciprocidad, como la complementariedad.

Entonces, si este sistema de cargos se rompe, entonces qué nos está quedando y sí, como qué nos está quedando y qué se está poniendo en juego. Entonces, creo que sí es importante. Y por lo de las recomendaciones, me parece que todas son puramente normativas, realmente no veo que apelen a cambios profundos.

(OSC)

Se hizo una recomendación en torno al proceso de los yaquis contra el acueducto Independencia, ¿no? ¿Pero dónde vimos a la CNDH por allá con la tribu yaqui explicando el qué, por qué y para qué sirve su recomendación? No lo vimos. Se hizo otra también importante para los wixáricas que estaban en defensa de sus lugares sagrados y no vimos en Wirikuta a la CNDH explicando. O sea, le hace falta combinar su relación con el aparato de Estado con los actores involucrados.

(Academia)

A mí me parece que, incluso todo el tiempo estuve pensando que esto lo había escrito un hombre blanco, en una oficina, que nunca ha salido, nunca ha ido a Oaxaca, por supuesto, nunca ha ido a la comunidad. Por ejemplo, esta frase: “lo paradójico y para quienes la padecen trágico...”, según esto como hasta medio literario, “...de estas situaciones que, tales actos de discriminación y abuso sean regulados por la autoridad”. Otra palabra que me sorprendió que usaron: “sin embargo, dichos avances son ajenos a la realidad una gran cantidad de mujeres que ejerce una ciudadanía amputada de sus derechos elementales”. O sea, que la CNDH hable de personas amputadas, me pareció realmente preocupante.

(Gobierno)

Para todos, no nada más para CNDH, sí hay un gran desconocimiento de cómo es el gobierno indígena. Y hay que también ver, o sea, donde la población es mayoritariamente indígena o toda es indígena, va cambiando un poquito la forma de gobierno y la forma de ejercer justicia, la forma de desempeñar un cargo cierta persona, cierto individuo dentro de la comunidad, va cambiando.

Por ejemplo, donde la mayoría es indígena, ahí los cargos son escalafonarios ahora sí que de manera obligatoria, donde no tanto, 50 por ciento, por decirlo así, ya puede recurrirse a que alguien puede brincar, pero debe cumplir uno o dos cargos anteriores; o sea, no es como la parte que nosotros decimos, “yo sí me voy directo a mi candidateo, me registro y ya estuvo” es la otra visión, pues. Yo creo que faltaría esa parte, verlo desde la perspectiva indígena de cómo se organiza, cómo se gobierna, desde ahí, porque opinar desde afuera.

(OSC)

5. Fortalecer la vinculación con Universidades, OSC y Organismos internacionales, para investigación que respalde instrumentos de posicionamiento que emite la Comisión, así como la posterior difusión de estos entre sus comunidades de especialistas.

Siempre he sido partidaria del trabajo horizontal para hacer las leyes con las personas expertas, con la sociedad civil organizada, que de verdad que muchos de estos temas se han puesto en la agenda política, en la agenda pública por los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil.

(Gobierno)

6. Preferir un lenguaje accesible, que evite tecnicismos y conceptos, que alejen el contenido de los instrumentos de posicionamiento del entendimiento del público general, con el fin de facilitar su difusión, pero también para el entendiendo de las instituciones a las que se dirigen puntos recomendatorios y propuestas.

Construir un lenguaje, por supuesto, mucho más asequible, me parece que es una de la parte fundamental, porque tú no vas a llegar con un informe de 300 páginas con una compañera trabajadora sexual y decirle, o ni siquiera trabajadora sexual, si hablamos de términos académicos o no académicos, creo que ninguna persona.

(OSC)

Tiene un lenguaje muy técnico [...] ¿qué nos pasa que no logramos hacer amables los informes especiales? Con un lenguaje muy técnico, con un lenguaje para un sector particular, que está bien, porque así son hechos, son investigación, tiene un rigor específico, pero ¿qué sucede, que ese lenguaje no aterriza a que las personas que no somos abogados y no son sencillos de leer?

(OSC)

Que los informes queden con un lenguaje técnico muy particular y que la gente común no pueda utilizarlos, de verdad es lamentable, porque es una inversión muy fuerte.

(OSC)

Humanizar los textos y que lleguen a todo el público y puedan decir “Es que hay un texto de tortura”, un informe que se publicó y que me puede servir a mí, ciudadano de a pie. Es que se publicó una recomendación y que puede ser algo que ya, o sea, que me permita a mí subirme a ese barco y ya no empezar de cero.

(OSC)

Sí creo que tienen que tener un lenguaje mucho más claro, que tienen que ser mucho más accesibles, o sea, tienen que ser más chicas y más claras y tienen que establecer un mecanismo, aunque no sean vinculantes. Todo lo que la Comisión Interamericana nos ha enseñado es que no importa que no haya vinculación, si tú estableces algún mecanismo de seguimiento que sea exigible, eso ya les pone muchísima presión a las autoridades estatales.

(Gobierno)

7. Realizar a futuro una versión ejecutiva que sea didáctica y concreta.

Si hacemos recomendaciones kilométricas yo quiero saber quién las va a leer. Estamos acostumbrados a leer noticias, nada más encabezado o de cintillo, o del chisme, letras rojas: “tiburón se comió a un niño.” “En el centro vacacional El Tiburón un niño se comió una hamburguesa.” Ese es el título de una noticia y nos atrapa. ¿Por qué no utilizar la publicidad para poder entrar a la consciencia de los demás? Reitero, las recomendaciones son importantes, son maravillosas, el trabajo sustancial es ayudar a las personas, efectivamente, no con simulación.

(CNDH)

Están hechos en un lenguaje muy técnico, no hay uno que no sea menos de 300, 500 páginas, es necesario hacer informes ejecutivos de estos.

(Academia)

8. En cada punto recomendatorio solicitar una sola medida o acción, con el fin que las autoridades requeridas tengan claridad para ejecutar, y a la vez, se facilite el seguimiento de cumplimiento a la CNDH.

Ligar exactamente ese punto recomendatorio con una política pública, un programa, una acción concreta, que se le pudiera dar seguimiento.

(CNDH)

De repente te encuentras un informe especial maravilloso o una recomendación general maravillosa, que luego las recomendaciones no tienen esa profundidad.

(Gobierno)

Que haya un seguimiento a esos puntos recomendatorios, pero que sean concretos, porque son unos muy abstractos y no se pueden cumplir.

(CNDH)

9. Evitar recomendaciones que se presten a la simulación o a un cumplimiento a partir de la emisión de un oficio, como las que piden girar instrucciones, capacitación, hacer cambios normativos, sin ser específicos sobre sus contenidos. Generar recomendaciones y propuestas específicas que incidan en la población objetivo, políticas públicas y no solo en procesos.

Es que si uno se va a ver las recomendaciones hay tres tipos de consejos que da la Comisión Nacional: 1. Mejora tu marco normativo. 2. Has campañas de capacitación. 3. Has programas pedagógicos. Ese es el factor común de muchas de las recomendaciones, salvo unas estrellitas polares, como la del 26/2001, pero que va más allá y que es una recomendación precisamente

compleja. Sí, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le falta tirar línea en políticas públicas, o sea, no puede limitarse a que sus puntos resolutiveos sean esos tres.

(Academia)

Hablar de la operacionalización de las políticas públicas. Creo que una de las partes que no hemos podido visualizar como sociedad, gobierno, en todos los ámbitos que esto implica, es que el ejercicio del derecho a la no discriminación tiene que ser territorializado.

(Academia)

10. Impulsar en puntos recomendatorios de instrumentos de posicionamiento en materia de derecho la no discriminación, medidas de nivelación ante desequilibrios históricos en las estructuras de oportunidades hacia grupos en situación de vulnerabilidad.

De la propuesta de generar medidas positivas para el reconocimiento y el resarcimiento histórico, remediar estas desigualdades o discriminaciones históricas para ciertos grupos, darle también sentido a que haya protección de atención prioritaria, no porque sean grupos prioritarios. Pero sí en esta idea que sí es una deuda histórica de este país, en términos del marco de derechos, de este país y de todos los países, pero porque las normas son así, universales en esos sistemas, respecto de grupos que históricamente han padecido situaciones sistemáticas de discriminación, eso es importante reconocerlo y es ahí donde se hace como la base y la legitimidad de las medidas para la igualdad.

Es decir, acciones afirmativas, medidas de inclusión, de nivelación, así como las marca la ley, tienen sentido también cuando la sociedad comprende que hay necesidad de establecer ciertas prioridades en la atención, tiene que ser progresiva y aspirando a que estos grupos estén en condiciones o en mejores condiciones para ejercer de manera igualitaria sus derechos, pero que los derechos humanos son para todas las personas.

(Gobierno)

11. Fortalecer la resolución y conciliación durante el trámite de las quejas. Aunque es claro que las recomendaciones generales e informes atienden a problemas estructurales y sistemáticos, una forma de impactar es hacer énfasis en la resolución de quejas durante el trámite y gestión realizada por la propia CNDH en lo inmediato.

A usted le van a expropiar su casa, yo voy a decir que usted tiene todo el derecho y me voy a tardar tres años en emitir una recomendación. ¿Le ayudé?

(CNDH)

12. Generar recomendaciones y propuestas que sean viables de dar cumplimiento y seguimiento, de medir en algunos casos a través de indicadores específicos, incluso considerar la opción de incorporar éstos en el cuerpo del texto de la recomendación.

Creo que uno de los problemas que no haya indicadores, [...] es que no hemos tenido una construcción social de los indicadores, porque información sí hay, hay información aislada, pero la información está ahí; incluso debe haber algunos indicadores, pero no han tenido como el énfasis, el efecto que se esperaba para poder señalar o que tenga un sentido.

(Academia)

13. Impulsar en sus instrumentos de posicionamiento garantías de no repetición.

Creo que podría emitir también recomendaciones e informes que creo que no han sido lo suficientemente efectivos sobre este tema de la impunidad hacia las víctimas de grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación, en cuanto a la reparación y a la no repetición, como ya lo mencionaban. Creo que eso sería muy importante, ahondar en el tema de la no impunidad.

(OSC)

14. Se sugiere recomendar medidas o pocas acciones precisas, para que las evaluaciones sean viables técnica y financieramente, pero sobre todo válidas y comprobables. Pensar en traducir las recomendaciones en acciones específicas, fáciles de rastrear en su cumplimiento y considerar mayor tiempo para el cumplimiento de recomendaciones estructurales.

Creo que los puntos recomendatorios tendríamos que analizarlos muy bien para que se puedan cumplir. Si no mal recuerdo hubo un tiempo en que estaban emitiendo recomendaciones para el pago de reparación del daño y llegó un momento en que nadie sabía cómo aplicar o cuál era la reparación del daño o el monto que se tenía que reparar. Entonces muchas veces son imposibles de cumplir. Incluso creo que antes de emitir un punto recomendatorio, la posibilidad, se puede cumplir o no se puede cumplir. Creo que antes de emitir una recomendación tendríamos que ver la facilidad y la factibilidad que se cumpla el punto.

(CNDH)

Cuando se emiten estas recomendaciones debería de tener una perspectiva más estructura, dirigirse más a los problemas estructurales de discriminación, no basta solo con atender la petición de la queja sino quienes van a emitir estas recomendaciones deberían de buscar una reparación más estructural, que se refiera más a esta parte, a esta problemática. La parte estructural, como ya se mencionó, es algo que tenemos que atacar. De nada me sirve abrir una queja, por ejemplo, por falta de accesibilidad, si solo me va a redituvar en la creación de una rampa.

(Gobierno)

Yo plantearía que los organismos tienen que dejar de ser caseros, es decir, dejar los casos para atender las causas, no sé si planteo, porque antes se medía cuántas recomendaciones emitían y yo decía: “A ver, estás emitiendo la misma recomendación a la misma policía que detiene ilegalmente a los chavos, ¿por qué no concentras todas las quejas que hay sobre eso y sacas una recomendación general? Que ya después de muchos años lo están haciendo. Entonces, dejar de atender casos para atender esquemas estructurales de discriminación y de violación a los derechos humanos.

(Gobierno)

15. Que las recomendaciones generales e informes incluyan un plazo sugerido en el que se hará revisión, actualización o seguimiento por parte de la CNDH, para que las instituciones los consideren en la planeación.

Hace falta una estrategia de cómo vender más estos instrumentos, cómo decírselo al funcionario: “Ahí te va este informe diagnóstico y te veo en seis meses para que me rindas informe de cómo ha avanzado esto.” Porque entonces ¿qué es lo que pasa? Como las recomendaciones, a ver, ya desde la Reforma de 2011 las comisiones pueden llevar a los congresos, a los funcionarios públicos que desacatan sus recomendaciones, ¿cuántos casos conocemos en el país en que una Comisión de Derechos Humanos, sea local o nacional, haya llevado a un servidor público al Congreso del Estado por desacato de una de sus recomendaciones? No hay una sola, porque conozco perfectamente, porque el cálculo es político.

(Gobierno)

16. Al realizar recomendaciones, evaluar si las instituciones a las que se dirige cuentan con los recursos materiales y humanos para implementarlas. En su caso, de manera conjunta, entre la CNDH y la institución receptora, dirigir los instrumentos de posicionamiento y las propuestas al gobierno Federal y a la Cámara de Diputados, con el fin de que se programen los recursos necesarios en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
17. Considerar emitir los instrumentos de posicionamiento en lenguaje Braille.

Si de por sí es complicada la lectura por esta parte muy técnica que hacen, bueno, ya pensar en publicaciones accesibles para personas con discapacidad sobre la información que tienen, bueno, pues va a ser un problema todavía mayor.

(Gobierno)

18. En los instrumentos de posicionamiento parece innecesario colocar como último párrafo que señala que “*no requiere aceptación*”. A consideración de personas expertas, le resta impacto, esto pensando, en el servidor público o funcionario que pueda dar lectura a la recomendación.

Uno de los problemas que alcanzo a ver, tanto en los informes generales, en los pronunciamientos y en las propias recomendaciones, que es algo que tenemos que cambiar los que estamos convencidos y convencidas del tema de derechos humanos, es que muchas veces empiezan a decir: “Se emite este informe que no es vinculatorio.” Entonces, yo digo: “*Hello*, ¿por qué dicen eso de entrada?” claro que es vinculatorio. Por ejemplo, un tema de tortura, una recomendación de tortura vincula a la autoridad a que investigue y sancione la tortura. Lo que estamos haciendo es una interpretación errónea del 102 constitucional y creo que eso es algo en que tenemos que incidir mucho, es decir, emiten recomendaciones públicas no vinculatorias, pero no pueden empezar con sus informes diciendo: “Este es un informe, esta es una opinión del ombudsman, esta es una apreciación” y ahí se las dejo. No, señores, tienen la obligación constitucional y convencional de observarla.

(Gobierno)

Propuestas para la fase posterior a la emisión del instrumento de posicionamiento

19. Priorizar la comunicación con la población sobre cuáles son las tareas de la CNDH y brindar información sobre cuáles son los derechos humanos y cuándo éstos son vulnerados. En este sentido se propone el empleo de diferentes soportes, tanto medios tradicionales como los vinculados a las nuevas tecnologías, así adaptar estos mensajes a las características de las diferentes subpoblaciones.

¿Qué hacer para que la gente se acerque? Creo que esa también sería una pregunta importante que nos tendríamos que plantear, ¿qué hacer para que la gente se meta al sitio de Internet, lea la recomendación? Sin embargo, creo que no hay esta cultura de derechos humanos, independientemente de la difusión efectiva o no de las recomendaciones que hace la Comisión.

(OSC)

20. Impulsar la difusión constante, planeada y programada en distintos medios de comunicación más allá de la fecha de emisión de los instrumentos de posicionamiento. Las personas expertas consideran que el esfuerzo para desarrollar recomendaciones e informes, debe ser acompañado de estrategias más incisivas en medios que permitan a la población general e incluso trabajadores de las instituciones, conocer su importancia y contenido semanas y meses después de su fecha de emisión.

Una recomendación particular ayuda a un caso, una recomendación general, por lógica, debería ayudar a México, son generales, pero no tienen una publicidad necesaria, no tienen por supuesto el impacto correspondiente y sin estas dos no hay consciencia.

(CNDH)

La Comisión tiene que ser más agresiva en sus posturas, no basta con haber hecho una muy buena recomendación y dejar morir el tema. Entonces, tiene que trabajar la difusión de sus propias recomendaciones.

(Gobierno)

Creo que sin duda muchas veces las recomendaciones pasan desapercibidas, tanto socialmente como mediáticamente, y necesitamos aumentar el costo político de una recomendación, necesitamos entonces que impacte, que sea la noticia del día cuando se emita la recomendación, y que entonces el servidor público cada vez que esté dispuesto a tomar una decisión o una acción en contra de los derechos humanos se la piense dos veces, porque esas recomendaciones se enterará él, se enterarán los activistas de la sociedad civil, pero dudo que sus subordinados se enteren.

(Gobierno)

¿También qué es lo que pasa con los medios de comunicación? Que responden a los intereses de para quien trabajan. En este caso he tenido la oportunidad de ejercer el periodismo de manera independiente, desde mi canal y pensando que tal vez estando en mi propio medio, siguiendo mi propia línea editorial, podría tener un alcance interesante, y dirigiendo mis temas de acuerdo con la importancia que yo consideraba. Pero me doy cuenta que no, me doy cuenta que no se consume este tipo de información, porque al fin y al cabo seguimos respondiendo a los temas de la Agenda Pública.

(OSC)

Creo que no hay una estrategia clara de comunicación de los informes y las recomendaciones, y también por parte de los medios de comunicación hay reporteros que son especialistas en el tema. Entonces, cuando se les da algún seguimiento a estas recomendaciones es un reportero específico en algún medio de comunicación que las va retomando, sobre todo lo que se retoma en los medios de comunicación, que son declaraciones por parte de los visitantes o por parte del ombudsman; pero específicamente que se metan al análisis de las recomendaciones, no es tan común. También por parte de la academia creo que sí deja mucho que desear el análisis que nosotros, cómo estamos utilizando estas recomendaciones desde el lado de la academia cuando hacemos un análisis del número de artículos que se sacan de las recomendaciones, independientemente que sea un hitazo, por llamarlo de alguna manera, esta recomendación, en el lado de la academia no hay un análisis serio. Entonces hay tres o cuatro artículos, máximo, sobre estas recomendaciones.

(Academia)

A veces ayuda mucho hacer la comparación con los otros. Si yo, por ejemplo, veo a CONAPRED, CONAPRED tiene un buen trabajo de difusión de publicaciones, tiene una red de investigadores muy buena que publica permanente, tiene estudios especializados que tienen gran impacto y

no veo eso en la Comisión Nacional. No porque la Comisión Nacional no haga cosas interesantes, por ejemplo, la encuesta de género es buenísima, pero no tiene ningún impacto en la construcción de políticas públicas. O sea, es un trabajo que se queda ahí pero que no veo que ni la academia ni los organismos públicos especializados en el tema la retomen. A lo mejor me equivoco, y pido disculpas si es así, pero me parece que hay como mucho trabajo desaprovechado en términos de lo que hacen y del dinero que además reciben.

Y la otra, la política de comunicación. Es el organismo que tiene más espacios públicos en medios, que ya quisieran otras instancias y sí tienen impacto mediático, pero se quedan como en un rollo mucho de spots, que sí tienen su impacto, porque incluso, como comentario al margen, cuando hicimos la encuesta sobre discriminación de la Ciudad de México en 2013 uno de los temas que la gente recordaba era el lema de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, curiosamente. O sea, que hay impacto no tengo la menor duda, pero me parece que se quedan a ese nivel, como si fuera un show mediático.

(Gobierno)

21. Se propone que, al momento de presentar los instrumentos de posicionamiento por primera vez a la opinión pública y medios de comunicación, se invite a las autoridades a las que se dirigen las recomendaciones e informes, así como a OSC, academia, comisiones estatales de derechos humanos y personas expertas en las distintas temáticas. Incluso, considerar la organización de eventos con la academia y la sociedad civil, donde el centro de la discusión sean los instrumentos emitidos por la CNDH.

Me vino a la mente algo importante que se logró con los procesos de alerta de violencia de género, que a la hora que se hace el informe y llega a la gobernadora o al gobernador, reúne a todas las instituciones que están involucradas para dar cumplimiento a cada uno de los puntos recomendatorios. Y creo que eso serviría mucho, ¿no? porque yo lo viví en siete entidades, en donde estuve participando de las alertas de violencia de género y el gobernador, o en el caso de Sonora, la gobernadora, se sentaban con todas las instituciones involucradas, una por una, para ver qué era lo que les correspondía, y había seguimiento permanente de cómo estaban cumpliendo esas recomendaciones, para que más allá de cuántos cursos han tomado, etcétera, ir percibiendo de cerca cuál era el impacto en la modificación real de cada institución respecto al cumplimiento, desde campañas de difusión, desde cosas educativas, desde salud, justicia, seguridad, todas las instancias involucradas. Creo que fue lo más eficaz que pude ver de esa alerta de violencia de género, en donde estaban cada una de las instancias involucradas con sus titulares. Creo que un mecanismo así tendría que estar funcionando para las recomendaciones particulares, generales, etcétera.

(CNDH)

Creo que es de suma importancia primero generar justamente ese tema interinstitucional colaborativo y además creo que tampoco tiene que chocar el trabajo, o sea, finalmente todos somos personas servidoras públicas.

(Gobierno)

Una recomendación general era para que se hicieran ruedas de prensa importantes, se sentaran todos los servidores públicos que encabezan las secretarías o cuando menos los subsecretarios, para que implementen políticas eficaces que se publiquen, que haya modificaciones reales, que no haya mentira, que no haya falacia, que no haya la fotografía, esto de “la recibo, la voy a cumplir” y ya. ¿Por qué? porque México no va a avanzar si seguimos siendo un país de simulaciones. Los informes. Tristemente ni en la academia se ocupan.

(CNDH)

Tres cosas básicas: Una estrategia de comunicación específica, que debería implementar la CNDH para darle mayor difusión. En segundo lugar, esta estrategia de comunicación debería tener un micrositio específico para todas las recomendaciones y a partir de las redes sociales también darles mayor difusión. Y en tercer lugar creo que tendría que hacer una mayor difusión por medio de sus propias publicaciones, porque tampoco es que tengan una gran difusión a partir de sus propios medios la CNDH y que diga: “Bueno, a ver, investigador, vamos a tratar de hacer un análisis específico sobre eso.”

(Academia)

De vamos a ver qué sucedió con este informe que emitió la Comisión en tal año y que planteaba puntos relevantes para la agenda de derechos humanos, y en esa evaluación, en esa discusión o en ese diálogo, por lo menos para la participación amplia, se trata de involucrar a estos distintos sectores que conforman la sociedad o el Estado mexicano, me parece que podría ser un mecanismo que funcione.

(Gobierno)

Participé en una encuesta sobre discriminación en un estado [...] y finalmente la CNDH aceptó publicar parte de los resultados de esta investigación, que es una muy buena noticia. Viene gente del interior de la República a presentarla, era un evento muy grande al que nos citaron, pero nunca tuvimos con precisión las fechas ni nada, por lo cual no pudimos convocar a gente. Llega el día del evento y éramos únicamente las personas que íbamos a presentarlo, era un hotel muy bonito, había muchos refrescos y galletas, pero no había gente para generar justamente este diálogo social.

(Academia)

La Comisión Nacional tiene que hacer ruido cada vez que saque un informe especial o recomendaciones generales o particulares para cada caso, y eso tiene que ver con una involucración, como lo decía el compañero en el ejemplo, de lo que hace la Comisión de Derechos Humanos del DF, de invitar directamente a los involucrados, de hacer paneles y hacer mucho ruido en medios.

(Academia)

22. Institucionalizar el seguimiento de las recomendaciones generales e informes especiales con una metodología homologada y temporalidades específicas.

Darle un seguimiento efectivo con las instancias involucradas. Como se comentó durante esta plática, que todas las instancias involucradas no nada más salgan en la fotografía y digan que sí, que digan que tal vez o digan que próximamente, sino que se tome nota, que se hagan compromisos y que se le dé seguimiento puntual por parte de la CNDH a este tipo de recomendaciones, pero no nada más para llenar estadísticas de cuántas me aceptaron, cuántas me cumplieron y cuántas quedaron a medias, sino un seguimiento real, un compromiso real también por parte de nosotros y que lo que se recomiende sea factible, que lo se recomiende no quede a la voluntad o al albedrío de las autoridades, sino que sean recomendaciones que puedan ser materializadas casi, casi de inmediato, con evidencia.

(CNDH)

El tema del seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones, o sea, es muy vago el actual; el anterior, hace 20 años, el Visitador Adjunto que iniciaba la investigación era el que emitía o proyectaba obviamente, no es el que la firma, pero es el que proyecta y tiene todo el contexto de la situación, y obviamente es más fácil que esa persona que tiene el contexto vaya dando por cumplidas o no las acciones que tome la autoridad, que un área ajena, un área externa que no estuvo dentro de toda la investigación. Entonces, sí es importante que, para el cumplimiento, los impactos y todo esto de las recomendaciones, haya un muy definido, no en estructura y no en normativa, no en este tema, sino real, las funciones y quiénes serían los encargados, y cómo; y que sí se plantearan mesas de trabajo con fechas específicas para exhibir esas pruebas de cumplimiento y que se diera igual difusión al cumplimiento de esas medidas, como de la emisión de la propia recomendación.

(CNDH)

23. Evaluar dar seguimiento a las recomendaciones e informes, no solo a partir de indicadores estructurales y de proceso, sino también de resultados, es decir, que se realice trabajo de campo e investigación con población objetivo y no solo trabajo de seguimiento en gabinete.
24. Para el seguimiento de recomendaciones generales, se sugiere que pase al menos año y medio o dos para comenzar con el seguimiento, esto con el fin de dar tiempo que las

autoridades puedan implementar los puntos recomendatorios de la Comisión, los cuales requieren de partidas presupuestales no previstas por las instituciones.

25. Considerar una aplicación informática que permita dar seguimiento en tiempo real y público al cumplimiento de los puntos recomendatorios y propuestas de los informes a partir de la actualización de la página de la Comisión.
26. Generar mesas de trabajo y mecanismos, sitio web o cualquier otra plataforma interinstitucional que permita transparentar los procesos de seguimiento y difusión de las recomendaciones de la CNDH donde también las instituciones a las que se dirigen las recomendaciones puedan informar de las acciones implementadas a partir de un acompañamiento cercano de la CNDH.

Me parece que en los informes primero tendríamos que hacernos la pregunta: ¿Qué impacto se quiere lograr? Si se pretende lograr un impacto con las instituciones, me parece que la estrategia es acercarnos con las instituciones, poner como de manera clara cuáles son los puntos o las recomendaciones como tal, como institución y brindar el acompañamiento. Hace ratito mencionábamos que hace falta mucha capacitación y además sensibilización, que son evidentemente dos cosas complicadas de obtener de manera pronta.

(Gobierno)

También hay veces en las que tienen quizá la voluntad, pero no saben qué hacer, no saben cómo hacerlo. También se podría propiciar por parte de la Comisión mesas de trabajo para ver esta cuestión de cómo implementarlo.

(CNDH)

Ahora te dicen: “sí, sí la acepto” pero la cuestión es el cumplimiento, en el cumplimiento pueden pasar años las recomendaciones ahí y no se dan por cumplidas, porque todavía no se nos da la seriedad que tendríamos que tener como Comisión Nacional. No es tanto que no se nos tome en serio, sino que, no sé, creo que habría que implementar medidas más fuertes en contra de quienes no cumplen con las recomendaciones, porque sí nos dicen que sí, pero no nos dicen cuándo.

(CNDH)

Creo que algo muy importante es que haya un vínculo más estrecho entre las instituciones y la Comisión, en el seguimiento y el puntual cumplimiento de las recomendaciones. Mesas de trabajo, tenemos asuntos que en años no se han cumplido, es una labor de vínculo entre las instituciones y no con la voluntad de las instituciones de dar cumplimiento, con la responsabilidad, es la diferencia que creo que debe haber, voluntad y responsabilidad.

(CNDH)

27. Agregar un semáforo de cumplimiento, similar al utilizado en la presente investigación de cada uno de los puntos recomendatorios y propuestas de todos sus instrumentos de posicionamiento por institución (incluidos los informes con propuestas específicas) en su sitio de seguimiento: <http://informe.cndh.org.mx/recomendaciones.aspx>.

Instalar también, en esta idea de la comparación, un ranqueo. Es decir, emitimos tantas recomendaciones a tantas instituciones, qué cambios se están teniendo de cumplimiento o no, si no se han cumplido, no se han atendido, hacerlo visible. Sí poner sobre el escaparate público esos incumplimientos, no solo con una conferencia de prensa, no el momento del evento, sino sí un mecanismo que genere estas alertas públicas, sociales, sobre lo que se ha avanzado o está todavía pendiente de cumplir en materia de derechos humanos. Semáforos también, como puede funcionar eso a nivel de la República y dónde hay entidades que están quizá más señaladas por violaciones, no lo sé. Me parece que sería otra herramienta.

(Gobierno)

28. Generar un índice de cumplimiento de puntos recomendatorios por institución que se actualice mensualmente, y sea visible en el portal de inicio de la CNDH, con un vínculo a la página de seguimiento señalada en la propuesta anterior.
29. Considerar enviar síntesis y copia de recomendaciones generales e informes a las nuevas autoridades federales y estatales en casos de cambios de administración, y cuando los instrumentos se encuentren pendientes de cumplimiento.

Buscar medios o mecanismos para que la recomendación trascienda, incluso, de legislación a legislación, porque si no, vamos a emitir una recomendación para que esta legislación la cumpla.

(CNDH)

Propuestas en materia de gestión e incidencia

30. Impulsar una campaña que visibilice la labor cotidiana de la CNDH, donde se enfatice como el organismo nacional resuelve potenciales violaciones a derechos humanos en forma inmediata, y a nivel micro, cómo se resuelven diversos asuntos durante su trámite, ya que este tipo de aciertos son poco conocidos y reconocidos por la sociedad.

Lo más importante de la Comisión, lo hemos platicado muchísimo, no es hacer recomendaciones, es resolver los asuntos durante el trámite. La verdadera labor de la Comisión, el éxito de la Comisión es ayudar a las personas efectivamente, o sea, ¿a mí de qué me sirve que me recomienden que a un doctor lo vayan a destituir, que soliciten más material quirúrgico, que los

capaciten, si se me murió por falta de atención médica? ¿cuánto cuesta mi muerto, cuánto cuesta una madre, cuánto cuesta un hijo?

(CNDH)

31. Impulsar una campaña nacional de información que no necesariamente este apegada a compartir las acciones de la Comisión, sino a la sensibilización en materia de derechos humanos.

[...] decía “Es que los tiempos oficiales se utilizan para promover a la gente en el poder y sus obras, cuando es su obligación”. Y decía “Se debe de utilizar para educar a la población para ser una mejor sociedad”. Yo retomaría esa idea. Deben de ser los tiempos oficiales para educar a esta sociedad de cómo deben de ser vistas las cosas. Después de que te lo repitan, así como te repitieron que un programa social o cómo una figura política es buena, después de tres millones de verlo ahí, te aseguro que algo les va a caer el 20 a muchos, desde mi punto de vista.

(Gobierno)

No hay que desaprovechar los miles de millones de pesos en campañas inútiles que la gente no entiende. Las campañas tendrían que estar centradas sobre problemas estructurales de violaciones a los derechos humanos. ¿Qué le dices a un chavo cuando llegue un policía y lo quiera bascular porque lo ve sospechoso? En ese sentido me parece que tendrían muchísimo más utilidad las recomendaciones, los informes especiales y los diagnósticos que elaboren.

(Gobierno)

Creo que a la Comisión le hace falta mucho trabajo de promoción de los derechos humanos. Yo no veo, como veo por ejemplo en las épocas electorales en las que se dice: “tu voto es importante”, “no dejes que te compren el voto”, etcétera, todo ese trabajo que hace el INE y que tiene un impacto; no veo algo similar en materia de derechos humanos. Entonces, creo que algo que tiene que hacer, si realmente quiere impactar, es tener mayor presencia en los medios, que son los que llegan a todos lados, con difusión de los derechos que hay que proteger y la no discriminación.

(Academia)

El tema de las campañas sí creo que también habría que hacer mucho trabajo, no solo en posicionar el logo de la CNDH, sino esa labor preventiva, educativa, donde hay mucho recurso disponible, retomando lo que se ha aprendido de esos propios informes que analizan la situación de derechos humanos y generando propuestas a través de las campañas. Me parece que es una herramienta educativa fundamental que habría que explorar también con mayor ahínco.

(Gobierno)

Creo que debemos como aterrizarlos más a la educación de niños, niñas y adolescentes, que se habla que son el futuro y no, son el presente, y a partir de ellos creo que se puede lograr algo muy interesante con el apoyo de los jóvenes que van impulsando como todo este mecanismo de derechos humanos, de educación para ellos.

(OSC)

32. Diversificar los perfiles étnicos, profesionales y disciplinares con los cuales debería contar la CNDH para su trabajo cotidiano.

Un muy alto porcentaje de la estructura de la Comisión somos abogados y este es un tema que debe abordarse interdisciplinariamente.

(CNDH)

Se requiere revisar los perfiles de las personas que trabajan al interior de la CNDH y las conceptualizaciones que manejan a raíz de su propia formación, porque los derechos humanos, si hay algo con lo que trabajan, es con la subjetividad del sujeto. [...] Sí me parece que eso hay que desmontarlo y hay que resignificarlo, cómo va a poder hacer la CNDH para elegir otro tipo de perfil de personas que realmente quieran transformaciones culturales, políticas, sociales y económicas, porque lo que está en juego en México es un modelo económico desigual.

(OSC)

Deberíamos revisar qué número de integrantes de la Comisión son originarios de pueblos indígenas y creo que el acercamiento con la población en general pues es un pendiente ahí, no sé si a través de diagnósticos participativos con las comunidades, con estos sectores que se están atendiendo, también sería un pendiente que se tendría que atender.

(OSC)

Veo a una CNDH con demasiados abogados, demasiadas abogadas. Me parece que seguir con esta mirada de que las y los visitantes tienen que ser necesariamente abogados ya supera el discurso hoy de dónde está colocada la batalla de los derechos humanos.

(Gobierno)

Demasiado abogados pero pocos defensores de derechos humanos. Entonces, eso es verdad, necesitamos que los funcionarios, las funcionarias sean también defensoras y defensores de derechos humanos, porque es lo fundamental de la vida, punto.

(Gobierno)

33. Acceso a servicios de salud mental y contención para los trabajadores y visitantes de la CNDH en caso de requerirlo.
34. Transparentar los expedientes de quejas, para que organizaciones e instituciones puedan conocer particularidades sin vulnerar el derecho a la protección de datos personales de las víctimas. Que la CNDH se consolide como una fuente de indicadores en materia de derechos humanos a partir de estadísticas confiables y accesibles.

Es importante también generar indicadores, indicadores de diferencias de género, de diferencias étnicas, ya los tenemos, existen esas diferencias y está comprobadísimo.

(Academia)

Tenemos que analizar y encontrar indicadores que hablen efectivamente de esta desigualdad dentro de una cultura heredada por la Colonia, que tiene que ver con la discriminación, segregación y maltrato a las mujeres indígenas. Una cosa es tener autoridades indígenas, una cosa es reconocer usos y costumbres, pero como ya lo diría Boaventura De Sousa Santos, aquello que nos indigna ya no puede ser una costumbre, o sea, aquello que vulnera nuestros derechos, que nos pone en una situación de condiciones indignas, eso ya no puede ser un uso y costumbre.

(OSC)

La CNDH tendría que acompañar la generación de datos duros sobre el derecho a la no discriminación y la situación sobre la no discriminación y la violación a los derechos humanos en México a las personas LGBTI.

(OSC)

35. Trabajar en una base de datos homologada con catálogos de violaciones a derechos humanos que permitan búsquedas a lo largo de los años a pesar del cambio de criterios en las administraciones pasadas.
36. Fortalecer el trabajo y cooperación entre visitadurías y las diversas direcciones de la Comisión.

Parece que cuando veo ese tipo de informes estamos en visitadurías aisladas, no parecerían cruzarse.

(Academia)

Tampoco veo que la CNDH toque transversalmente estos temas con la interseccionalidad. Entonces, sí me parece que debería trabajar así porque parecerían visitadurías que no se tocan.

(Academia)

37. Impulsar y coordinar esfuerzos entre la Comisión Nacional y las Comisiones estatales de derechos humanos.

También creo que se tiene en contra el tema de las Comisiones de Derechos Humanos Estatales, que en algunos lugares realmente son terribles y adversas a los derechos humanos, y que más responden a los intereses de los gobernadores en turno. Entonces por ahí habría que plantear también cuáles pueden ser aliadas para que sean las primeras en tomar las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos.

(Gobierno)

¿Saben qué me han dicho los presidentes de las comisiones de derechos humanos? “¿qué voy a hacer cuando salga de aquí? Tú crees que me voy a pelear con el Gobernador, si no soy estúpido.” Y les digo: “No, no eres estúpido, pero sí eres el defensor del pueblo.”

(Gobierno)

38. Impulsar el debate sobre reformas que doten de atribuciones sancionadoras y vinculantes a los instrumentos de posicionamiento de la Comisión. En este sentido, existe una opinión dividida entre las personas expertas que consideran que no es necesario esto, y entre quienes señalan que, sin sanciones y responsables, el cumplimiento de sus recomendaciones seguirá siendo un asunto de buena voluntad institucional. Se considera que el poco efecto de los instrumentos se relaciona con la falta de consecuencias.

Faltan facultades o deberían las recomendaciones obligatorias. Eso yo lo veo desde mi punto de vista, de tener algo positivo para que pudiera obligar a las instituciones a cambiar.

(CNDH)

En cuanto al tema de las facultades de la Comisión, a mí me ha preocupado toda la vida el tema que se vea el impacto a partir de una recomendación, cuando es el último recurso de un abogado que no intentó hacer otro... o sea, perdón, pero un abogado mediocre que no intentó por otras vías, porque no solamente las facultades de la Comisión son capacitación, divulgación y recomendación; es decir, tenemos la facultad de conciliar, tenemos la facultad de constituirnos en el lugar y buscar alternativas de solución acordes a la pretensión del agraviado, de la víctima, que está acudiendo con nosotros.

Entonces, sí es muy peligroso que se nos esté, como institución, como sociedad y como país, calificando el avance o el retroceso en materia de derechos humanos a partir de las recomendaciones que se emiten y el cumplimiento de las mismas, porque la cultura ha sido distinta, porque incluso las mismas autoridades, particularmente ha sido un crecimiento impactante las quejas que se han recibido en materia de salud, particularmente en la Visitaduría, pero esto ha sido toda la vida [...]

Entonces, eso sí me parece muy delicado, el que se valore el resultado y el avance de los derechos humanos y del respeto a los derechos humanos a partir de la emisión de recomendaciones y a partir del cumplimiento de las mismas, porque hay más voluntad de los que están abajo y de los que, como comentaba el compañero, que se está sancionado a las personas por lo que pudieron hacer con lo que nos les dieron para hacer y no se está viendo de una manera estructural, no de una institución, sino socialmente hablando.

(CNDH)

Las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde luego, siempre lo hemos dicho los activistas desde que se creó, igual que a COPRED, hacen falta dientes y garras. [...] Yo creo que tenemos ombudsman y ombudsperson extraordinariamente comprometidos con los temas, pero la limitante particularmente en los estados es que muchas veces están en función y son la tapadera de los gobernadores o de las procuradurías estatales.

(Academia)

39. Evaluar cambios en el diseño y distribución de contenidos de la página web de la CNDH.

La Comisión, hay que reconocerlo, tiene un portal muy bonito, está muy transparente y todo, pero el defecto es que está solo organizado a partir de los grupos en condiciones de vulnerabilidad como prioritarios, según las facultades de la Comisión Nacional, según como está estructurado el portal. Pero no hay como tal una organización de cómo se muestra información por temas, sé que es difícil porque hay ciertas recomendaciones que tocan más de un derecho, por ejemplo, pero creo que esa sería una cosa que podría ayudar para comunicar mejor lo que está haciendo la Comisión.

(Academia)

Propuestas sobre acciones y temáticas emergentes a considerar por la CNDH para futuros instrumentos de posicionamiento sobre el derecho a la no discriminación en México

40. Buscar un programa permanente en el que personal de la CNDH capacite y sensibilice a las autoridades que más recomendaciones y quejas reciben.

La Comisión Nacional tiene atribuciones muy importantes que han sido desperdiciadas, como es la promoción y la difusión. Esto implica la prevención. De nada sirve hacer recomendaciones generales o particulares, casos en particular, que vayan a sancionar o que obliguen a instituciones a cursos de capacitación y tal, si esto no se baja a las personas a las que se encamina el quehacer de la Administración Pública.

(CNDH)

41. Buscar en futuros instrumentos erradicar disposiciones normativas que institucionalizan y legalizan la discriminación en los estados y la federación.

Se recomienda a las instituciones legislativas de los estados que modifiquen disposiciones normativas para procurar que en este caso, en el tema de la discriminación, se eliminen prácticas administrativas y leyes, normas que vulneren este principio.

(CNDH)

42. Impulsar la capacitación, sensibilización y toma de conciencia en todos los niveles escolares el tema de derecho a la no discriminación, desde primaria, hasta universidades, en sus distintas ramas profesionales. Al ser la discriminación una problemática profunda, histórica y transversal resulta pertinente transversalizar medidas en la materia.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales de Derechos Humanos hacemos exactamente lo mismo, emitimos recomendaciones, hacemos públicas recomendaciones que realmente no están incidiendo en las verdaderas necesidades de las personas, no estamos incidiendo en la problemática real, en la génesis de, en este caso el tema, la discriminación. “No estamos dándole al clavo” y usted desde un principio, tú desde un principio preguntaste ¿cuáles son los avances en materia de no discriminación, y todos los que participaron dijeron que falta educación? ¿Sí o no? Y eso es lo que falta, que nosotros incidamos en materia educativa para hacer consciencia y poder hacer las cosas como deben ser.

(CNDH)

Que se modifiquen disposiciones en los sistemas educativos para enfocarnos en el tema de la prevención a estas acciones en materia de no discriminación.

(CNDH)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene facultades y atribuciones de promoción y difusión, y únicamente nos abocamos a promover y difundir en sectores que no pueden bajar políticas y que no pueden exigir las políticas como tal. ¿Por qué no vamos a escuelas de todo tipo, secundarias, primarias, kinders y creamos consciencia, les contamos de qué van los derechos humanos y vamos creando consciencia, para que cuando crezcan sepan cómo exigir sus derechos, sepan qué es lo que se le tiene que exigir a la autoridad y la autoridad sepa qué es lo que debe dar a las personas?

(CNDH)

Yo creo que la discriminación de manera estructural, a través de la educación, que es la principal fuente donde se puede combatir el problema, no se ha logrado todavía.

(CNDH)

Tendríamos que cuestionarnos qué acciones estamos realizando para sensibilizar a la población en general, porque creo que no están siendo aterrizadas.

(CNDH)

Un enfoque educativo que busque estrategias focales para combatir estas acciones, actos, categorías sociales que han originado que exista discriminación hacia la mujer, hacia ciertos grupos y que no sea un aprendizaje repetitivo, que no sea solo “no debes discriminar porque está mal, porque todas y todos somos iguales”, sino que debe ser una estrategia educativa que de verdad haga pensar a las personas, cuestionar por qué estas categorías sociales han generado esta exclusión hacia las personas.

(CNDH)

A mí me preocupa, más allá de todos los avances normativos, que realmente no se está permeando a la sociedad un concepto de inclusión, que debe ser sinónimo de no discriminación.

(CNDH)

Para no seguir discriminando hay que tener consciencia y sensibilizar en cierta parte a los niños, no solamente a los servidores públicos o a las dependencias, a los adultos, a todas las personas, sino crear una base sólida en escuela, en kínder, primaria y secundaria, y que ya no sea de tres horas, de una hora, de 15 días, que sea realmente algo que tenga que verse como un problema que tiene el país, porque es realmente un problema la cuestión que no se avanza, como bien dicen, la normativa está, pero no basta con que esté la normativa, se tiene que hacer cumplir. ¿Cómo se puede hacer cumplir? Un buen punto sería empezar a promover, a difundir, los derechos humanos desde las personas más pequeñas.

(CNDH)

Los estudiantes de primaria, secundaria simple y sencillamente no saben reconocer el tema de la diversidad, no saben reconocer el tema de la inclusión, les da miedo en una palabra reconocer al otro. Saben lo que es el respeto, pero lo entienden de una manera muy concreta, pero de una manera abstracta no lo manejan. Entonces, si queremos hablar realmente de un cambio se tiene que empezar desde ahí, desde los niños y las niñas. Y justamente los documentos que ustedes nos compartían se hablaba justamente de que es increíble de que las propias autoridades educativas sean quienes más discriminan a los estudiantes y desde ahí se van permeando discursos de odio, que bien se ha dicho, legitiman por la figura que tienen la o el docente de que esto se vale y esto se puede hacer. Insisto, en estas diferentes pruebas que, insisto, se han hecho desde el año 2006, 2011 lo que se muestra es justamente eso, que los estudiantes de educación básica y media superior simple y sencillamente estamos deficientes en temas de formación cívica y ética, es decir, no sabemos reconocer al otro.

(OSC)

En cuanto a esta parte de la capacitación, creo que ya la sensibilización está rebasada, ya no está sirviendo sensibilizar a las personas, tenemos que trascender ahora a la toma de consciencia.

(Gobierno)

Promovería un cambio curricular en todo el país a partir de los derechos humanos, porque tenemos un problema muy serio, lo que han hecho tramposamente muchas universidades son solo cambiarles garantías individuales a derechos humanos y el contenido temático sigue siendo garantías individuales.

(Gobierno)

43. Impulsar que el profesorado de todas las escuelas públicas esté capacitado y sensibilizado en temas de derecho a la diversidad, matrimonio igualitario, familias y todo lo relacionado con la discriminación relacionada.

Me encuentro foros de mamás en escuelas que no encuentran una escuela inclusiva privada.

(Academia)

44. Impulsar el uso correcto del lenguaje en materia de derecho a la no discriminación.

El primero es la parte del uso correcto del lenguaje en todas las instituciones. Se sigue hablando de grupos vulnerables cuando son grupos en situación de vulnerabilidad. Si seguimos utilizando el término “grupos vulnerables”, vulnerables van a ser, entonces no son vulnerables, están en situación y se sigue utilizando, incluso por el mismo gobierno. Esto de lo que utiliza mucho la derecha en esto de la ideología de género, no es una ideología, estamos hablando de perspectiva de género, pero tampoco ponen un alto a que se siga tergiversando el lenguaje, entonces para mí es importantísimo y también el reconocer que no todos son crímenes por homofobia. Visibilizar lesbofobia, bifobia, transfobia, o sea no todas las personas son hombres homosexuales; no, hay mujeres homosexuales también. Entonces utilizar los términos como debe ser.

(OSC)

45. Impulsar una lectura crítica de los derechos humanos, comunitaria y más estructural que individual.

Me parece que la CNDH no tiene una lectura crítica de los derechos humanos, tiene una lectura tecnócrata de los derechos humanos. Entonces, eso pierde de vista su labor no solamente con las mujeres indígenas, sino con su labor en México. Entonces, todo eso que es norma no ha logrado aterrizarlo en estos 20 y tantos años que tiene, porque no ha habido movimientos en temas de cultura de derechos humanos, seguimos siendo discriminadores, seguimos siendo excluyentes y seguimos siendo profundamente desiguales.

(OSC)

Me parece, y coincido con que este pensamiento tecnocrático de los derechos humanos le ha hecho mucho daño a la Comisión. Necesita una lectura crítica de los derechos y además de eso también eso de una lectura crítica implica una posición política, entiéndase la política en su sentido más amplio, de intervención, otra vez, de lo público.

(OSC)

Avanzar hacia una cultura misma de derechos humanos que reconozca y promueva más esta valorización de la cultura comunitaria, en el sentido incluso de ir definiendo en cada una de las comunidades que traigan un caso, cuáles son las diferentes culturas de justicia comunitaria que existen en las comunidades indígenas de México. Entonces, avanzar hacia eso y buscar esas coincidencias con el derecho anglosajón o cómo ellas fortalecen o complementan el derecho anglosajón y nos traen incluso algunas ventajas que nosotros tenemos que aprender. Creo que eso podría ser un primer paso, una apertura más que un cierre de la decisión.

(Academia)

La CNDH no se ha desprendido de la visión individualista de los derechos, pese a que hay algunas de sus recomendaciones que ya están entrando al terreno de lo colectivo, como son las relativas a derecho a la consulta, como son las acciones de inconstitucionalidad, que son nuevas facultades de la CNDH, que ha impulsado, o sea, está tratando de entrar en ese terreno.

(Academia)

Que se descolonialicen.

(OSC)

46. Evaluar el cambio de modelo institucional por el de defensorías del pueblo.

Que se vuelvan defensorías.

(Academia)

47. Considerar el tema de discriminación social e institucional hacia personas con discapacidad.

En el tema de personas con discapacidad, nos debe que el mecanismo de seguimiento sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tuvo que haber creado este mecanismo de seguimiento desde 2011, y a la fecha lo han implementado solo de manera parcial. ¿Y esto qué provocó? Que a México no le esté yendo muy bien en los informes sobre las recomendaciones del Comité de Naciones Unidas, porque no ha sido capaz de emitir acciones preventivas o de, no recomendaciones en el sentido de que se originen por una queja, sino recomendaciones de cómo atender las políticas de discapacidad en México.

(Gobierno)

En cuanto a educación nos dice que el analfabetismo afecta de manera acentuada a los grupos discriminados, en particular a las personas con discapacidad, y menciona que este analfabetismo alcanza el 20.9 por ciento entre personas con alguna discapacidad, mientras que en la media nacional es del 3.1, o sea, caso siete veces más en cuanto al analfabetismo. Por ejemplo, que la brecha mayor se registra entre la población con discapacidad, cuyo porcentaje de población sin escolaridad es siete veces mayor, o sea, el 20.2, que el de la población sin discapacidad, que es de 2.9. O sea, estamos hablando otra vez que es casi siete veces más. En cuanto el derecho al trabajo, la PEA de las personas con discapacidad, la Población Económicamente Activa con discapacidad es mucho menor que el de la media nacional, el promedio nacional. El promedio nacional está en 65.8 y el de personas con discapacidad está en 35.6.

Y otro dato más, ya este es el último que traigo, es que la población con discapacidad ocupada representa el 41.9 por ciento y este 41.9 por ciento se concentra en empleos de servicios personales, actividades auxiliares y trabajos agropecuarios, y solo el 3 por ciento de esta población ocupada son funcionarios, directores o jefes, o sea, es una situación totalmente desigual.

Entonces, esto, los datos que está arrojando la ENADIS en esta oportunidad en 2017, viene a confirmar que efectivamente las personas con discapacidad están entre los tres primeros grupos sociales más discriminados, a pesar de que tienen un marco jurídico robusto, que se pretende proteger sus derechos a través de, ya lo mencioné, tanto de las leyes como de los programas, pero mientras no cambie este enfoque asistencialista a un verdadero enfoque de derechos humanos, seguirán siendo solo buenas intenciones.

(Gobierno)

48. Fortalecer la vinculación con OSC relacionadas a personas con discapacidad para entablar diálogo sobre las necesidades, conocimiento y fortalecimiento de la agenda mutua en materia de derecho a la no discriminación.

De hecho, el lema, por ejemplo, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es “Nada de nosotros sin nosotros”. Esto a través de la misma Convención está obligando a que ya las políticas públicas que se generen relacionadas con discapacidad tengan una consulta con organizaciones de y para personas con discapacidad, porque van a ser las que además de que son las que traen la experiencia sobre la problemática, les va a permitir saber qué se va a hacer sobre estas políticas públicas.

(Gobierno)

49. Considerar impulsar un diálogo, alianza, capacitación, y cualquier mecanismo que tienda un puente entre la CNDH y los medios de comunicación que usan concesiones del Estado mexicano, para erradicar la discriminación en programas de entretenimiento y cómicos, en los cuáles reproducen y difunden estereotipos racistas, clasistas y excluyentes en general.

También el tema de los medios de comunicación, que sale de su competencia, pero sí es una de las tareas pendientes.

(Academia)

Pensemos también en los programas cómicos, es un, digamos, es algo con lo que los mexicanos, el mexicano medio convive todos los días. Es un tema desde el punto de vista jurídico complejo, pues porque ya, o sea, si uno se atreve a decir esto desde una perspectiva jurídica, entonces podría entrar en tensión con la libertad de expresión; entonces, hay que saber muy bien cómo manejar este tema, pero digamos que para las televisoras discriminar es un negocio.

(Academia)

Recuerdo por ejemplo posicionamientos como el de Esteba Arce y de otros sujetos de su calaña en contra también de las personas LGBTI y también cómo no pudimos hacer nada porque lo que intentamos hacer a través del CONAPRED no rindió los frutos que nosotros hubiéramos esperado, es decir, no se emitió ni siquiera una recomendación o algo para que los medios de comunicación en este caso no permitieran este tipo de discursos de odio, porque utilizando el discurso de la libertad de expresión cometen una serie de agravios. Y va en el sentido de lo que decía la compañera, es decir, en el ámbito privado como las escuelas privadas y en este caso en el de los medios de comunicación también hay mucho que hacer todavía.

(OSC)

Luego me viene a pensar que un importante factor que ayuda a perpetuar las discriminaciones son los medios de comunicación, específicamente la televisión. En la tele, discriminar es muy rentable. Y simplemente pensemos en todos esos programas con contenidos que reproducen los estereotipos, pensemos en los homosexuales y en los trans o en la estigmatización social, específicamente referida al clasismo. Casi todo el contenido de telenovela está basado justamente sobre esos estereotipos que siguen reproduciendo la estigmatización social.

(Academia)

50. Considerar el tema de feminicidios para próximos instrumentos de posicionamiento.

El tema de la estadística ha servido para justificar un quehacer institucional que no necesariamente representa la dimensión de un fenómeno de violencia contra las mujeres y el caso concreto es el tema de violencia contra las mujeres, que el más escandaloso que tenemos es el feminicidio, 7.5 casos al día.

(Gobierno)

51. Considerar el tema de familiares de personas desaparecidas para próximos instrumentos de posicionamiento.

Hablar de las personas, de los familiares de personas desaparecidas.

(Gobierno)

52. Considerar el tema de trabajadoras sexuales para próximos instrumentos de posicionamiento.

También otro grupo que es igual de vulnerable, que son las trabajadoras sexuales. En cuanto a la población migrante, muchas mujeres trans que vienen a México algunas se quedan aquí para ejercer el trabajo sexual.

(Academia)

53. Considerar el tema de personas migrantes de retorno como grupo emergente que es discriminado en México.

Los migrantes de retorno [...] Sin embargo, derivado de actualmente la condición de mercado laboral y demás, ya se está empezando a ver una situación en la cual el migrante de regreso ya no puede empezar a hacer su microempresa o ya no se puede incorporar dentro del mercado laboral mexicano, ya no lo están absorbiendo y si sigue la política migratoria de Estados Unidos como va, yo creo que ese es un problema al cual nos vamos a enfrentar en unos cuantos años, en un año o dos años, a tener una mano de obra que está regresando y que no podemos aprovechar como país.

(CNDH)

54. Considerar el tema de masculinidades hegemónicas como eje de discriminación para próximos instrumentos de posicionamiento.

Los hombres con masculinidades, si no coincides con una masculinidad hegemónica eres discriminado.

(CNDH)

55. Considerar el tema del racismo institucional en México para próximos instrumentos de posicionamiento.

Pienso que un tema importante para discutir en este caso y en general en los casos de mujeres indígenas es el tema del racismo institucional, que es un tema que creo que la CNDH debería adoptar, porque hay pactos entre líderes comunitarios, líderes políticos y órganos gubernamentales,

y en todos esos ámbitos hay discriminación de género e intersección con la discriminación en contra de los indígenas.

(Academia)

56. Considerar el tema de despojo de tierras y desplazados por la industria extractivista para próximos instrumentos de posicionamiento.

El tema de derechos colectivos de pueblos indígenas y toda la industria extractivista, implica tener una violación sistemática, una violación al derecho a la consulta y lo que está sucediendo en territorios de pueblos indígenas es grave.

(Gobierno)

Territorios indígenas.

(OSC)

57. Considerar el tema de matrimonio forzado para próximos instrumentos de posicionamiento.

Otro tema que a mí me preocupa es la venta de mujeres indígenas, no me refiero a la trata, sino a estas..., hay mujeres que no están de acuerdo cuando sus padres eligen un esposo, el derecho de decidir con quién casarse en algunas comunidades de Guerrero, de Chiapas, todavía, y creo que esto es grave, porque por un lado también está la cuestión ahí de la autonomía y que si se casan más chicas y todo, pero en muchos lados todavía se les obliga a casarse, o sea, no pueden elegir.

(Academia)

58. Considerar impulsar protocolos, sensibilización y capacitación para personal médico en materia de no discriminación a población LGBTTTIQ.

Hace falta que haya protocolos de sensibilización en los hospitales, en los centros de salud, donde se haga un manejo específico de esta comunidad, y que esta parte de la diversidad sexual sea considerada en la parte de la historia clínica. Nos encontramos con casos de personas trans, personas lesbianas, personas gays, que al acudir a los servicios de salud sienten este rechazo o esta discriminación al momento de que no se ha reconocido esta parte de su corporalidad y de su expresión, que deciden ya no acudir.

¿Cómo se traduce el "ya no acudir"? Un impacto en su salud, que muchas veces termina en el término de la vida. Hablamos de personas trans que no quieren acudir al hospital porque no quieren que se les hable con su género registrado, entonces prefieren no ir.

(OSC)

La falta de la concientización del personal se basa en que no hay un protocolo, una norma, una intervención que se recomiende directamente a los hospitales. [...] Tomando en cuenta, si analizamos los planes académicos de las instituciones, incluyendo Politécnico, UNAM y las privadas que se encuentran, no encontramos temas específicamente sobre los derechos LGBT y cómo tratar la manera de salud de las personas LGBT.

(OSC)

59. Considerar impulsar sanciones a iglesias y ministros que discriminan a la comunidad LGBTTTQ.

Presión más fuerte y más consolidada para que hubiera una penalización real cuando las asociaciones religiosas intervienen en asuntos públicos, porque sí está en la Constitución y está muy bonito, pero a la hora como se dice por ahí: “a la hora de los quiubos, ya nos quedamos sin dientes,” para poder actuar en consecuencia.

(OSC)

60. Considerar impulsar recomendaciones particulares a cada estado sobre matrimonio igualitario.

Yo creo que ya tendría que ser una mención directa a cada estado, porque cada estado que está desobedeciendo la sentencia de la Corte debería ya de decir: “Bueno, ¿qué está pasando que tú estás así?”. Porque ya debería de estar funcionando. Entonces se está incurriendo, entiendo yo, en un desacato, y entonces eso yo creo que es lo grave, y por eso es que ahí tendría que haber una intervención de la Comisión.

(OSC)

Sigue habiendo esta desigualdad social que se traduce en desigualdad jurídica.

(Gobierno)

En materia de matrimonio igualitario y todavía existe aún en la Ciudad de México, en registros civiles en donde plano hay personas del mismo sexo que quieren contraer matrimonio y les dicen: “en este registro civil no, vete al de Arcos de Belem”. Es decir, ese tipo de situaciones, ese primer servidor público que está ahí me parece que tendría que ser el objetivo principal en esta materia de formación y no solamente para que se le dé el taller y su diploma y su constancia, sino el seguimiento y todo esto.

(OSC)

61. Considerar impulsar un Sistema Nacional Antidiscriminación.

Esta discriminación estructural que nosotros observamos, por ejemplo, a nivel federal en estos sistemas, y que hemos hecho notar, por supuesto que tendría que estar siendo analizado por cada una de las entidades y cada uno de los institutos o por un sistema global, digamos, nacional, en el que estuviéramos estructurados todo este conjunto de instituciones que su mirada principal es en las desigualdades y en las brechas que existen. Entonces, sería muy importante tener un sistema nacional antidiscriminación.

(Gobierno)

62. Considerar impulsar armonización legislativa a nivel nacional en materia de derecho a la no discriminación.

Si bien la reforma de 2011 es importantísima, y esa sí tiene un impacto nacional, también es cierto que la implementación en cada una de las entidades federativas ha sido disímil. No en todas las entidades federativas existe el delito de discriminación, no en todas las entidades federativas hay un marco del derecho a la no discriminación y a la igualdad homogéneo. Si bien, en todas las entidades federativas apenas hay hoy leyes sobre discriminación, no en todas las entidades federativas existe un consejo con las características y el marco normativo como hay, por ejemplo, en la Ciudad de México o la federal.

(Gobierno)

CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES

1. Las políticas y regulaciones sobre no discriminación en México han tenido su origen, como es natural, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los tratados en la materia, universales e interamericanos, que México ha suscrito y, en consecuencia, se ha obligado a armonizar en su ámbito interno. De un lado, el Sistema Universal de Derechos Humanos ha tenido muy presente la necesidad de instaurar una visión que trate de forma igualitaria a todas las personas del mundo prohibiendo categóricamente la distinción, exclusión y subordinación de grupos que históricamente se han encontrado en situaciones de desventaja. Por ello, desde sus orígenes, las cláusulas de no discriminación han estado en el corazón de su sistema tutelar de derechos humanos, siendo andamiaje fundamental para el goce, el respeto y la garantía de todos los derechos humanos.
2. De otro lado, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha consolidado el tribunal supranacional que ha interpretado de manera amplia el concepto de no discriminación contemplado en los diversos instrumentos interamericanos de derechos humanos. Por ejemplo, en el ámbito de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el principio de igualdad y no discriminación fue catalogado como norma de *ius cogens* del derecho internacional y, a la fecha, es el único tribunal internacional que se ha pronunciado sobre la interseccionalidad de la discriminación, la discriminación encubierta, la discriminación por percepción o la discriminación estructural. Esto es indicativo, sin duda alguna, de que la realidad interamericana merece respuestas acordes con los fenómenos que padece.
3. Es de señalar también la vocación de protección que este Tribunal tiene en relación con los grupos en condiciones de vulnerabilidad, como las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes, los pueblos indígenas y tribales, las personas con discapacidad, las personas adultas mayores o las personas pertenecientes a la diversidad sexual. Sin detrimento de lo anterior, es importante señalar y destacar la interpretación que ha hecho en relación con la condición económica y la situación de pobreza y cómo ésta se vincula con situaciones de discriminación estructural que llegan a tener tintes de carácter histórico.
4. Así pues, las concepciones sobre qué es discriminación se han ido desarrollando, de tal manera que ahora el concepto no sólo se agota bajo la formulación clásica de no hacer distinciones arbitrarias e irrazonables, sino que también procura ir en la búsqueda de una igualdad que se plasme en la realidad y en los hechos de todas las personas. En este sentido, debemos tener presente que en el estado actual del derecho antidiscriminatorio se han identificado como tipologías de discriminación: 1.- directa, objeto o finalidad; 2.- indirecta, resultad o efecto; 3.- de hecho, de facto o sustantiva; 4.- de derecho, de jure o formal; 5.- por percepción, real y percibida; 6.- encubierta; 7.- interseccional y 8.- estructural, sistémica o histórica, sin que esta clasificación sea limitativa. La forma en la que han sido definidas y

aplicadas estas tipologías de discriminación ha sido de fundamental importancia pues ayuda a visibilizar las formas únicas y especiales de discriminación atendiendo a la persona que la sufre y el contexto en el que la resiente.

5. En el caso de nuestro país, como se ha podido ver en el desarrollo de este diagnóstico, si bien la intención primaria del constituyente no fue plasmar la no discriminación en la Constitución de 1917, no es menos cierto que existían disposiciones que —por sus efectos— hacían que en realidad se estuviera garantizando la no discriminación. Sin embargo, es muy importante tener presente, de igual manera, que la Constitución de 1917 no contemplaba una protección especial hacia determinados grupos, a excepción del caso de las mujeres en materia laboral. Fueron las luchas en materia del voto y de ciudadanía —en el caso de las mujeres— y del reconocimiento de la autonomía y territorio —en el caso de los pueblos indígenas— las que hicieron palpable la necesidad de identificar, reconocer y hacer operable un andamiaje constitucional y de leyes secundarias, que permitieran la adecuada protección en casos y supuestos de discriminación.
6. La inclusión de la cláusula de no discriminación en el año 2001, así como las reformas de derechos humanos del año 2011 y de amparo del 2013, han sido elementos que han permitido crear todo un sistema normativo robusto para hacer frente y judicializar los casos en los que una persona o grupo de personas resientan la discriminación. El efecto ha sido tal que la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) ha tenido como misión principal monitorear, documentar, sistematizar y estructurar el análisis de cómo la discriminación se resiente por diversos grupos en situación de vulnerabilidad en nuestro país.
7. A lo anterior debemos sumar el auge que ha tenido la jurisprudencia constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha incorporado estándares internacionales mediante el control de convencionalidad. Sin embargo, y a diferencia del ámbito internacional, existen aún espacios que tanto a nivel interpretativo como a nivel normativo se tienen que consolidar en nuestro país, en especial en cuestiones relativas a discriminaciones encubiertas, estructurales, perceptibles o interseccionales, la cuales —por lo general— resienten las mujeres.
8. Así pues, se han dado importantes pasos en nuestro país para poder hacer frente a la no discriminación. Sin embargo, es imperante señalar que hoy en día estos pasos no solo deben darse desde el punto de vista de las leyes o la normatividad existentes, ya que tenemos todo un andamiaje sobre la temática, sino también desde la evaluación de si estas normas están impactando en la realidad o no. Ello con el fin de poder echar a andar políticas públicas efectivas que puedan hacerlas realidad, en aras de beneficiar —especialmente— a los grupos en condiciones de vulnerabilidad en el país, quienes son, sin dudas, los que más sufren de la discriminación.
9. En cuanto a los instrumentos de posicionamiento analizados en este proyecto, se puede concluir lo siguiente:

I. El Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Caso de Discriminación de la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza de 2008 está dirigido a dos instituciones, Congreso y el Gobierno del Estado de Oaxaca, el cual solicita modificaciones legislativas para prevenir y eliminar la discriminación entre el hombre y la mujer, principalmente en aquellas comunidades indígenas regidas por usos y costumbres.

- a. Ninguna de las instituciones estatales dio respuesta al Instrumento, por lo que el índice de cumplimiento fue cero.
- b. Al no existir respuestas, tampoco se registraron acciones vinculadas con el instrumento.
- c. En cuanto a cambios legislativos relacionados con la emisión del Informe Especial se puede señalar lo siguiente:
 - En el Estado de Oaxaca, después de la emisión del Informe Especial, a pesar de que no se señala de forma expresa que la legislación haya cambiado por el propio informe, el equipo de investigación observó los siguientes cambios:
 - La Constitución Política del Estado de Oaxaca incorporó adecuadamente la cláusula de no discriminación en su artículo 4º. Cabe destacar, por ejemplo, que la normativa hace especial énfasis en las disposiciones que aplican tanto para mujeres como para hombres.
 - Se hizo hincapié en que, si bien se protegerán los usos y las costumbres de las comunidades indígena y afroamericana, también se incluyen cláusulas para garantizar la participación plena de la mujer indígena en la toma de decisiones y la posibilidad de acceder a los cargos públicos de elección popular al interior de sus comunidades.
 - El Estado de Oaxaca emitió la “Ley para atender, prevenir y eliminar la discriminación en el Estado de Oaxaca”, la cual recoge un concepto amplio de discriminación, acorde con la Constitución Federal y Local.
 - El Estado de Oaxaca emitió la “Ley de igualdad entre mujeres y hombres para el Estado de Oaxaca” la cual, entre otras cuestiones, debe fomentar la participación social, política, ciudadana y económica dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres.
 - En el caso de las legislaciones estatales:
 - La mayoría de la Constituciones locales han incorporado cláusulas de no discriminación y han enlistado una serie de categorías sospechosas.
 - Los Estados que han adoptado legislaciones en materia indígena contemplan el respeto y uso de las tradiciones de los pueblos y las comunidades indígenas en el marco del derecho a la autonomía; sin embargo, también hacen hincapié que en el marco de ese derecho se debe fomentar la participación de las mujeres indígenas.
 - La mayoría de las entidades federativas han adoptado legislaciones locales en materia de no discriminación con base en la ley federal, la cual contempla definiciones de qué implica un acto discriminatorio y contra qué sujetos se prohíbe la discriminación (entre ellas encontramos categorías como sexo, género y etnia o raza).

- La mayoría de las entidades federativas han adoptado legislaciones locales en materia de igualdad entre mujeres y hombres con base en la ley federal. La normativa local contempla que se debe propiciar un ambiente en el que en se pueda ejercer en igualdad de condiciones la posibilidad de ser elegido a un cargo público.
 - Las Leyes/Códigos locales en materia de procedimiento electoral no tienen una visión arraigada sobre igualdad entre el hombre y la mujer para aspirar a cargos públicos. Y tampoco contemplan los supuestos de mujeres indígenas y las limitaciones que sufren por usos y costumbres.
 - Las leyes municipales no muestran una tendencia en cuanto a procurar la igualdad entre el hombre y la mujer para aspirar a cargos públicos; tampoco incluyen las limitaciones que sufren las mujeres indígenas cuando aspiran a cargos públicos por usos y costumbres.
- d. Se encontraron cinco referencias directas al instrumento de posicionamiento en medios impresos seleccionados y dos en recursos académicos desde el momento de su emisión. En la mayoría de los textos, tanto académicos como periodísticos, se puso énfasis en la necesidad de garantizar los derechos políticos de las mujeres, los retos legales a los que se enfrentan y la manera en la que estas acciones pueden dejar un precedente en materia de derechos humanos.
- e. El derecho a la no discriminación es el de mayor número de quejas presentadas en este reporte, aunque la diferencia con el resto de los derechos es de sólo de un caso. Sin embargo, el corto tamaño de la muestra no permite establecer comportamiento longitudinal alguno de los derechos humanos referidos en el instrumento.
- f. A partir de la valoración realizada por las personas expertas, la participación política de las mujeres indígenas en el país es un asunto vigente, con avances normativos y de visibilización, con notables logros personales y en la agenda a partir de la lucha de la profesora Eufrosina Mendoza. No obstante, se reconoce la necesidad de impulsar estudios a partir de la interculturalidad e interlegalidad que tome en cuenta el sistema normativo indígena.
- g. En resumen, no hubo respuesta por parte de las autoridades estatales a los que fue dirigido el Informe, por lo que no hay acciones reportadas y el índice de cumplimiento es cero. Empero, la relevancia del tema requiere de los esfuerzos multisectoriales que con el fin de garantizar la participación política de las mujeres indígenas a nivel estatal o comunitario.

II. El Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos cometidos por Homofobia de 2010 realizó un diagnóstico sobre la situación referida en el país e impulsó acciones de prevención y erradicación de la homofobia, entre las que se encontraba establecer indicadores para informar sobre los datos estadísticos de violaciones y delitos contra la población LGBTTT, además de detectar y eliminar prácticas institucionales que generan homofobia y sancionar a los funcionarios que cometan agravios contra esta población. El instrumento subrayaba la necesidad de fortalecer la cultura de la

legalidad, el respeto a la diversidad y terminar con la impunidad de los delitos cometidos por homofobia.

- a. Las propuestas de este instrumento no fueron dirigidas a ninguna autoridad, por lo que se decidió darle seguimiento con el envío de solicitudes de información a la SEGOB, CONAPRED y SEP. Todas las autoridades dieron respuesta y ningún semáforo fue evaluado en color rojo. Dos terceras partes de las recomendaciones fueron consideradas como cooperativas pero incompletas, y el tercio restante como satisfactorias. La Secretaría de Gobernación proporcionó información que en su totalidad fue semaforizada en color amarillo, la Secretaría de Educación Pública contó con un 75 por ciento de respuestas en amarillo y el resto fue considerado como respuesta satisfactoria. Destaca que el 100 por ciento de los semáforos para el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación se catalogaron como respuestas satisfactorias.
- b. A partir de lo anterior, el índice de cumplimiento A del informe es alto (.68). Esto, debido al hecho de que ninguna de las acciones reportadas fue catalogada como rojo y poco más de una tercera parte de éstas fueron respuestas satisfactorias. Empero, muchas de las acciones aquí evaluadas no han tenido el impacto necesario en las violaciones de derechos humanos y delitos cometidos por homofobia en el país.
- c. A partir del análisis de contenido de las respuestas de estas tres instituciones se contabilizaron un total de 27 acciones implementadas. Al respecto, se identificó que casi la totalidad de las acciones informadas (93 por ciento) tiene incidencia directa en el cumplimiento de algún punto recomendatorio y el siete por ciento restante se relaciona con el tema de violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia, pero no responde de manera directa al Informe Especial.
- d. En cuanto a cambios legislativos relacionados con la emisión del Informe Especial se puede señalar lo siguiente:
 - La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1º, quinto párrafo, protege el derecho a la “preferencia sexual” y a la no discriminación, siendo interpretado como incluyente de la orientación sexual y la identidad de género.
 - A nivel federal, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación prohíbe la discriminación por orientación sexual o preferencias sexuales. Y, el Código Penal Federal sanciona aquellos casos en los cuales pueda mediar la discriminación por preferencia sexual en contra de la comunidad LGBTTT.
 - El Informe Especial sobre violaciones a derechos y delitos cometidos por homofobia realizado por la CNDH tuvo incidencia en 62 de los 64 instrumentos normativos analizados en la legislación federal y estatal.
 - 30 Estados han tipificado el delito de discriminación, el cual contempla, como supuesto para que ésta se configura, la discriminación por preferencia sexual, orientación sexual, expresión de género e identidad de género, en especial tomando en consideración “el odio” hacia la población LGBTTT.
 - Colima y Guerrero contemplan tipos penales específicos cometidos contra la comunidad LGBTTI como el “homicidio por razones de identidad de género u orientación sexual” y las “lesiones con motivo de orientación sexual”, respectivamente.

- El Código Penal de Colima incluso define la identidad de género como: “...la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la experimenta profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género como la vestimenta, el modo de hablar y los modales.”
 - Jalisco contempla como una de las causales del feminicidio aquellos asesinatos cometidos por homofobia.
 - Baja California y Guanajuato no contemplan un tipo penal que sancione la discriminación por preferencia sexual, orientación sexual, expresión de género e identidad de género o bien que medie el odio hacia la población LGBTTT.
 - Entre las sanciones a los delitos de discriminación por preferencia sexual, orientación sexual, expresión de género e identidad de género o bien que medie el odio hacia la población LGBTTT, se contemplan penas privativas de libertad, sanciones pecuniarias como multas y la realización de trabajo a favor de la comunidad.
 - Los delitos cometidos en razón de preferencia sexual, orientación sexual, expresión de género e identidad de género, como manifestación de “odio” en contra de la comunidad LGBTTT, constituyen una forma de discriminación contra este grupo que se encuentra en especial condición de vulnerabilidad en aquellos Estados en los que no hay tipos penales ni legislación aplicable a estos hechos.
 - Tamaulipas hacen mención dentro del tipo penal de discriminación de manera genérica a la “preferencia” sin especificar a qué tipo de preferencia se refiere. Y Tabasco no cuenta con una ley específica que contemple la eliminación y la erradicación de la discriminación contra la población LGBTTT.
- e. El instrumento de posicionamiento tuvo una mayor presencia en artículos académicos (ocho artículos) que en medios de comunicación impresos (cinco notas). El contenido más relevante, por número de veces que fue referido, son los datos estadísticos productos de la investigación, que ilustran el número de delitos y casos de violaciones a derechos humanos por homofobia en el país.
- f. El Informe refiere a la presunta violación a ocho derechos humanos. En el análisis longitudinal del reporte general de quejas el número de presentadas ante la CNDH asociadas con el tema es sustancialmente mayor en los últimos cinco años, en comparación con la primera mitad. En el periodo 2008 a 2012 se contabilizaron 27 derechos violados, mientras que de 2013 a 2017 fueron 67 derechos vinculados al instrumento, lo que implica un incremento de 148.1 por ciento en la segunda mitad del estudio.
- g. En su totalidad, las personas expertas refieren que la problemática de las violaciones de derechos humanos y delitos cometidos por homofobia continúa vigente y se propone realizar un informe con datos actualizados que permita continuar con la visibilización y la discusión en la agenda pública.
- h. En conclusión, el presente Informe Especial fue el instrumento dentro del tema de discriminación con el mayor índice de cumplimiento debido a que las tres instituciones

federales requeridas dieron respuestas satisfactorias o cooperativas. No obstante, es también el instrumento con el mayor número de quejas registradas dentro del presente estudio. Las principales violaciones refieren al derecho a la no discriminación y a la salud. Destaca también el interés de los medios académicos por presentar información estadística proporcionada por la CNDH en el informe.

III. La Recomendación General Núm. 23/2015 sobre matrimonio igualitario tenía como objetivo adecuar los correspondientes ordenamientos en materia civil y/o familiar en las 32 entidades federativas con el fin de permitir el acceso al matrimonio igualitario a todas las personas y en condiciones tales que se impida cualquier tipo de discriminación.

- a. A partir del análisis del contenido de las respuestas a las solicitudes de información proporcionadas tanto a nivel federal y estatal se obtuvo que, a nivel federal, ninguna de las dos Cámaras envió respuesta, por su parte la Presidencia de la República, respondió, pero ser no competente. Del total de instituciones federales y estatales en la evaluación de los puntos recomendatorios 15% fueron evaluadas como respuestas satisfactorias, 18 por ciento como respuestas cooperativas pero incompletas, 18% como respuestas rechazadas o sin argumentación suficiente y 48% de las instituciones no dieron respuesta.
- b. Con respecto al índice de cumplimiento A, que evalúa a todas las autoridades a las que se dirigieron recomendaciones, a nivel federal contó con un índice de (0.0), pues ninguna respuesta fue satisfactoria o cooperativa. A nivel estatal el índice de cumplimiento fue bajo, de (0.26). De esta forma, el índice de cumplimiento general que obtuvo el instrumento fue bajo (0.25).
- c. A partir del análisis del contenido de las respuestas a las solicitudes de información, se contabilizaron un total de 80 acciones implementadas, tanto por instituciones federales como estatales. Al respecto, se identificó que el 55 por ciento de las acciones informadas tiene incidencia directa en el cumplimiento; y el 45 por ciento restante se relaciona con el tema de matrimonio igualitario, pero no se encuentran relacionados de manera directa a la recomendación.
- d. En cuanto a cambios legislativos relacionados con la emisión del Informe Especial se puede señalar lo siguiente:
 - Los parámetros emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto a la adecuación de los correspondientes ordenamientos en materia civil y/o familiar con el fin de permitir el acceso al matrimonio a todas las personas, en condiciones tales que se impida cualquier tipo de discriminación, así como la eliminación de las figuras jurídicas alternativas como “la sociedad de convivencia” o el “enlace conyugal”, son acordes con los estándares posteriores de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establecidos en la Opinión Consultiva Núm. 24 emitida en el 2017, correspondientes a la identidad de género, igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo.²⁹⁷

²⁹⁷ Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del

- Es de señalarse que aún prevalece en 25 códigos civiles o familiares tanto el elemento de “es la unión entre un solo hombre y una sola mujer” para definir el matrimonio, como el elemento de “procreación” y/o la “perpetuación de la especie” como fin, objeto o propósito del mismo” para definir el matrimonio
 - Chiapas y Jalisco, pese a que no han hecho modificación del texto de sus respectivas leyes, tienen anotaciones mediante las cuales dejan constancia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación han considerado inconstitucionales las porciones que definen al matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer y la finalidad de procrear o perpetuar la especie.
 - Sólo los Estados de Campeche, Morelos y Nayarit adecuaron su normativa civil/familiar con base a los parámetros emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
 - Solamente en seis Estados y en la Ciudad de México no se establecen restricciones normativas respecto al matrimonio de parejas del mismo sexo.
 - En los Estados en los que se establecen restricciones normativas, las parejas del mismo sexo sólo pueden acceder a su derecho al matrimonio mediante la presentación de amparo, en aplicación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- e. En medios impresos y recursos académicos, se encontró que la difusión de este instrumento de posicionamiento fue amplia, con 20 notas en los medios impresos, contando con el mayor número de publicaciones en relación con los demás instrumentos revisados en este estudio. En cuanto a las publicaciones académicas, solamente dos artículos hicieron mención de la recomendación sobre matrimonio igualitario.
- f. El número de quejas presentadas ante la CNDH asociadas con el tema es marginal, por lo que no es posible establecer un comportamiento longitudinal de los derechos humanos señalados en el instrumento. Cabe señalar que el tema es de reciente discusión dentro de la vida pública del país.
- g. De acuerdo con las personas expertas la temática de la recomendación en 2018 es aún vigente al momento en que se cierra la investigación, pues, aunque se han dado avances normativos sobre el matrimonio igualitario, aún no es reconocido por todas las entidades ni a nivel federal. Temas como divorcio, adopción y otros servicios administrativos vinculados a la unión de parejas del mismo sexo son temas que tendrán que mantenerse en la agenda pública. En este sentido parece necesario un impulso a nivel cultural y educativo para consolidar el derecho a la no discriminación y evitar tratos diferenciados en pleno siglo XXI más.
- h. En conclusión, la recomendación General Núm. 23/2015 no tuvo el impacto requerido a nivel federal, ni estatal. No obstante, las personas expertas y el equipo de investigación consideran que la coyuntura política puede favorecer las reformas necesarias en la materia, por lo que se considera que la voz de la CNDH puede ser fundamental en el impulso de esta agenda.

mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A, Núm. 24, párr. 200.



CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1 LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene como objetivos proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y los instrumentos internacionales en la materia.¹ Este organismo ha transitado por varias etapas, en las cuales se han ido modificando tanto su estatus jurídico como su estructura. Como antecedente, en el año de 1989 la Secretaría de Gobernación conformó la Dirección de Derechos Humanos, la cual tenía a su cargo el cumplimiento de funciones relacionadas con el estudio y formulación de normas jurídicas congruentes con el orden constitucional mexicano. El 6 de junio de 1990 se decretó la creación de la CNDH para darle una mejor atención a las demandas de la sociedad por el respeto a los derechos humanos. En esta primera etapa tuvo el carácter de órgano desconcentrado, a cargo de un Presidente, el cual sería nombrado por el Gobierno Federal.²

En una segunda etapa, en 1992, se intentó responder ante el cuestionamiento acerca de ser un órgano para la defensa de los derechos humanos y no formar parte del Gobierno Federal, razón por la cual se adicionó el apartado B al artículo 102 constitucional, el cual menciona en su primer párrafo:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Con esta adición, se elevó a rango constitucional la protección y defensa de los derechos humanos,³ y se facultó a las legislaturas a crear la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de derechos humanos, las cuales tienen, entre otras, atribuciones para conocer las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, y la de formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y

¹ Artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992.

² CNDH, *Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2018*, México, CNDH, 2018, p. 6. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Manual_OG_CNDH.pdf. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018.

³ Contreras, M., *10 temas de derechos humanos*. México, Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003, p. 116.

quejas ante las autoridades respectivas.⁴ Esto es, la Constitución facultó a estos organismos a emitir recomendaciones con un peso moral, pero no con posibilidades de cumplimiento obligatorio.⁵

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 se robusteció y tomó mayor trascendencia el papel de la CNDH ya que en caso de que alguna autoridad rechace una recomendación podrá ser citada, a petición de la Comisión.⁶ En este sentido, el párrafo segundo del apartado B del artículo 102 constitucional señala:

Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Con esto, se ratificó el peso —principalmente moral— de las recomendaciones, ya que los servidores públicos deben hacer pública su negativa, lo cual representa un acto que puede poner en tela de juicio su legitimidad social. Además, ahora los servidores públicos están obligados a responder sobre las recomendaciones ya no solo ante la CNDH, sino también ante la Cámara de Senadores. Esto en virtud de la facultad otorgada a la CNDH de solicitar al Senado o a la Comisión permanente que llamen a aquellos servidores públicos que ignoren sus recomendaciones, con el fin de que expliquen ante el órgano legislativo las causas de su negativa. Esto, sin duda, sigue constituyendo una sanción de tipo moral, pero en cierta forma fortalece el proceso para dar seguimiento a las recomendaciones.

En relación con lo anterior, es importante recalcar que el concepto “derechos humanos” tiene dos dimensiones: una axiológica y una jurídica. La noción axiológica de los derechos humanos los señala como valores, parámetros o ideales que sirven para denotar ejemplos de justicia y legitimidad en la sociedad, mientras que la noción jurídica los identifica como normas que contienen los derechos subjetivos fundamentales y que se encuentran reconocidos en declaraciones internacionales o en la normativa interna.⁷ Cuando una persona acusa que han

⁴ Artículo 102, apartado B, de la CPEUM.

⁵ Ante el argumento de que se debería optar por darle facultades a la CNDH para poder expedir sanciones que tengan consecuencias jurídicas, Natarén (2005) ha señalado que no se debe olvidar que la CNDH no es un tribunal que pueda imponer coactivamente sus propuestas y que únicamente la aceptación formal de las autoridades a las que se dirigen dichas recomendaciones es lo que las convierte en obligatorias.

⁶ Cabe resaltar, que con la reforma constitucional de 2011 los derechos humanos son reconocidos y no otorgados (artículo 1); en caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo, en tanto que por causas de carácter humanitario se puede solicitar la condición de refugiado (artículo 11); y se regula la facultad del Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional a las personas extranjeras: derecho de audiencia y debido proceso (artículo 33).

⁷ Álvarez Ledezma, M., *Acerca del concepto “Derechos Humanos”*. México, McGraw-Hill, 2003, p. 49-154.

sido violentados sus derechos humanos por alguna autoridad, además de significar que la autoridad en cuestión transgredió el orden jurídico, implica que faltó a la ética y los valores de la humanidad, de ahí que la fuerza del concepto va más allá de lo jurídico.

En este sentido, se puede afirmar que el uso de recomendaciones, como medios de protección de los derechos humanos, deriva su eficacia de la dimensión axiológica de estos derechos, al no contar las Comisiones con un medio coactivo que obligue a las autoridades a acatar sus sugerencias. Su peso moral y su impacto ante la opinión pública constituyen la principal fuente de poder en las recomendaciones. No obstante, existen factores adicionales que condicionan la eficacia de las recomendaciones como mecanismo de protección. En primer lugar, que tengan una base *jurídica sólida*. En este sentido, Carpizo,⁸ al afirmar que buena parte de la estructura de las recomendaciones es la de una sentencia, ha enfatizado que “la argumentación jurídica es la columna vertebral de ella, basada en pruebas que deben ser relacionadas con cada uno de los puntos de la recomendación”. De ahí que la fundamentación jurídica de las recomendaciones resulte también un elemento de peso en su seguimiento por parte de la autoridad. “El funcionario expuesto ante una recomendación planteada sobre argumentos jurídicos endebles encontrará la oportunidad para no verse obligado a acatarla e incluso oponerse o rechazar dicha recomendación”.⁹

En segundo lugar, que se dé a las recomendaciones *seguimiento y publicidad*. Como ha señalado Carpizo: “el seguimiento de las recomendaciones es esencial a la función del *Ombudsman*. Si no, toda la labor se esfuma y termina en nada”.¹⁰ La publicidad de las recomendaciones se realiza en los informes oficiales, pero resulta más eficaz el hacer uso de los medios de comunicación masiva, los cuales tienen una mayor difusión e impacto en la sociedad. Y, en tercer lugar, el propio *prestigio del órgano que las emite y su imagen ante la sociedad*, los cuales pueden abonar o restar al peso moral que tienen los derechos humanos.¹¹ De este modo, la eficacia de las recomendaciones, al ser sugerencias de un organismo, depende, en buena medida, de su fundamentación, publicidad y peso moral.

1.2 LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La CNDH tiene la misión de promover y proteger los derechos humanos en el país. Para cumplir con esto, realiza diferentes actividades: una de las principales es recibir quejas y formular, al respecto, recomendaciones, informes especiales, recomendaciones generales y

⁸ Carpizo, J., “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones”, *Anuario de Derechos Humanos*. Madrid, núm. 10, 2009, pp. 83-129.

⁹ Báez Corona, J. F., *Eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México y la reforma constitucional 2011. Una voz pro persona*. Jalapa, Universidad Veracruzana, 2011, p. 34. Disponible en: <http://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/36328/1/vozppn1p31.pdf> Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2012.

¹⁰ Carpizo, *op. cit.*, pp. 83-129.

¹¹ Báez Corona, *op. cit.*, p. 34.

pronunciamientos –en adelante instrumentos de posicionamiento– no vinculantes a las autoridades objeto de las quejas. El presente estudio tiene como objetivo generar un diagnóstico sobre los alcances y el grado de cumplimiento de estos instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en el tema de administración y procuración de justicia en el país.

De acuerdo con el artículo 2o. de su propia ley, la CNDH tiene la alta misión de dar “protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”, contando con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con varias facultades que dan lugar a las actividades que realiza: tanto académicas como de difusión, culturales, capacitación, conciliación, etcétera. Para fines de lo anterior tiene, entre otras, la atribución de conocer e investigar las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación,¹² y la de emitir instrumentos de posicionamiento sobre éstas.¹³

En este sentido, el artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH dispone que el fin de las *Recomendaciones Generales* a las diversas autoridades del país es que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Y que la forma de verificar el cumplimiento de tales recomendaciones es mediante la realización de estudios generales, a fin de conocer de manera homogénea el grado de impacto que han producido en las autoridades a las que fueron dirigidas.

En el caso de los *Informes Especiales* dirigidos a alguna autoridad, regulados en los artículos 174 y 175 del Reglamento, la Comisión no está obligada a dar seguimiento. Sin embargo, el Reglamento establece que se hará constar en el expediente respectivo toda aquella información que se reciba sobre las medidas que se hubieren tomado y la autoridad que las haga del conocimiento de la Comisión Nacional.

En razón de lo anterior, el presente estudio tiene como fin analizar los alcances y el grado de cumplimiento de estos instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH, en relación con la administración y procuración de justicia en nuestro país. Cabe señalar que la administración y procuración de justicia ha sido una preocupación constante en los últimos veinte años en México y un tema de, cada vez, mayor demanda por parte de la sociedad mexicana hacia las autoridades. Por tal motivo, las autoridades encargadas de dichos temas en nuestro país se han dado a la tarea de implementar un sistema de justicia penal que atienda, entre otros objetivos, los siguientes: hacer efectivo el acceso a la justicia penal a través del debido esclarecimiento de los hechos; castigar a la persona responsable o culpable del delito; proteger a la persona inocente

¹² Véanse los artículos 3o.; 6o., fracción I, 8o. y 25 de la Ley de la CNDH; y los artículos 9, 80 y ss. del Reglamento Interno de la CNDH.

¹³ Véanse los artículos 3o.; 6o., fracción III; 44; 46; 47; 48; 49 de la Ley de la CNDH; y los artículos 44; 67, fracción IX; 140; 174 y 175 del Reglamento Interno de la CNDH.

o a la víctima; y garantizar y hacer posible la reparación del daño causado por el delito cometido,¹⁴ todo ello, dentro de un marco de protección y respeto a los derechos humanos.

1.3 LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS ACCIONES EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Desde 2011, con la reforma constitucional de fecha 10 de junio, se dotó de mayores facultades a la CNDH, con el fin de establecer de manera expresa el deber de todos los servidores públicos de dar respuesta a las recomendaciones que les formule, bien atendiendo la recomendación o, en su defecto, para el caso de que no fueren aceptadas o cumplidas por parte de las mismas autoridades o servidores públicos a las que hubieren sido dirigidas, fundando, motivando y haciendo pública su negativa, dotándole con ello un mayor nivel de vinculatoriedad a las recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables.¹⁵ Esta misma reforma de 2011 facultó a la CNDH para poder investigar hechos que constituyeran violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pida el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México o las legislaturas de las entidades federativas. Todo ello con el fin de tutelar de mejor manera los derechos humanos de las personas que se encuentran en territorio nacional.

En este tenor, la CNDH tiene un papel preponderante en materia de protección y respeto a los derechos humanos. Para cumplir con su cometido, la CNDH ha sufrido una importante evolución y transformación en sus facultades, mismas que le han llevado a incrementar su estructura y especializar sus funciones a través de la actuación de sus seis Visitadurías Generales que hoy la conforman, con los correspondientes programas que tienen a su cargo.

Estas Visitadurías Generales¹⁶ son:

Primera Visitaduría General: conoce, analiza e investiga las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos humanos y violaciones cometidas por autoridades de carácter federal; realiza las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes, y, de no ser así, formula los proyectos de recomendación correspondientes. Además, dirige los programas de:

¹⁴ Procuraduría General de la República, *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo*, México, febrero de 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf. Fecha de consulta: 12 de octubre de 2018.

¹⁵ Es de destacar que, en dicha reforma, se estableció la facultad de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, o de las legislaturas de las entidades federativas, según fuere el caso, de llamar, “a solicitud de los organismos protectores de derechos humanos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa” (artículo 102, apartado B), dotándole con ello un mayor nivel de vinculatoriedad a las recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables.

¹⁶ Esta información se tomó de la página web de la CNDH, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Estructura> Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018.

- a. **El Programa de Presuntos Desaparecidos:** fue creado el 19 de septiembre de 1990 para conocer e investigar quejas relativas a personas de las que se desconoce su paradero y cuya desaparición presuntamente involucra la participación de alguna autoridad o servidor público, además de coadyuvar con los órganos de procuración de justicia en la búsqueda.
- En el año 2007 se puso en marcha el Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas no Identificadas (SINPEF), dentro del cual se registran todos aquellos casos de personas que le son reportadas como desaparecidas, donde
 - además de coadyuvar en su búsqueda, se brinda asesoría jurídica al quejoso o a los familiares de las víctimas y, en su caso, se realizan acompañamientos ante las diversas autoridades.
- b. **El Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:** tiene como objetivo contribuir a la salvaguarda de los derechos humanos de las personas con discapacidad mediante tres ejes centrales: protección, promoción y supervisión. Para cumplir tal fin, realiza actividades de capacitación, asesoría jurídica, análisis legislativo, evaluación de políticas públicas, supervisión, promoción y difusión de los derechos de las personas con discapacidad.¹⁷
- El Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional es un marco de carácter independiente, establecido en respuesta al compromiso adquirido por el Estado mexicano al firmar y ratificar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establecido para apoyar a los Organismos Públicos de Derechos Humanos que forman parte del mismo, en la supervisión de las disposiciones de la Convención, mediante un proceso de evaluaciones conjuntas, donde se formulen observaciones y recomendaciones específicas respecto de las áreas donde existan vacíos o se requieran mayores avances en el cumplimiento de las obligaciones convencionales a fin de lograr una transformación profunda de la realidad de las personas con discapacidad.
- c. **El Programa de VIH-SIDA y Derechos Humanos:** fue creado para combatir las prácticas discriminatorias y otras formas de violaciones a los derechos humanos de las que son objeto las personas que viven con el VIH o sida en nuestro país.
- Con plena convicción de que las condiciones de salud de las personas no deben ser motivo de estigma y de que el derecho a la protección de la salud y a la no discriminación son derechos indispensables para que las personas podamos vivir con dignidad y desarrollarnos en nuestras capacidades humanas, este programa tiene como encomienda el contribuir a la consolidación de una cultura del respeto a los derechos humanos de las personas con VIH, o que viven con sida. Para ello ofrece los siguientes servicios: servicios de Promoción de los Derechos Humanos de las Personas que viven con VIH o sida; servicios de atención

¹⁷ Artículo 61 Bis del Reglamento Interno de la CNDH.

de los derechos humanos de las personas que viven con VIH o sida; y servicios de difusión de los derechos humanos de las personas que viven con VIH o sida.

- d. **El Programa de Atención a Víctimas del Delito:** fue creado en enero de 2000 para defender y promover los derechos humanos de las víctimas del delito, teniendo como objetivo “orientar, asesorar y atender a las víctimas u ofendidos del delito en el aspecto jurídico y psicológico, promoviendo y difundiendo sus derechos y fortaleciendo las relaciones con instituciones públicas y organismos no gubernamentales que brinden atención a las víctimas del delito en el país, así como impulsar entre ellas acciones de prevención de la victimización”.¹⁸ Para la defensa y promoción de los derechos humanos de las víctimas del delito, los principios fundamentales de PROVÍCTIMA se traducen en un decálogo de acción:
1. Atender y orientar a las víctimas del delito y realizar el seguimiento de esta atención a cargo de las autoridades correspondientes.
 2. Recibir y desahogar quejas relacionadas con víctimas y ofendidos por delitos contra la libertad, el normal desarrollo psicosexual y de violencia familiar.
 3. Relacionar a las víctimas del delito o a los ofendidos con la instancia gubernamental o particular en la que se pueda atender su situación.
 4. Impulsar la gestión de los servicios sociales en favor de las víctimas del delito para su atención médica y psicológica urgente, preventiva y correctiva.
 5. Asesorar legal y procesalmente a las víctimas y ofendidos por el delito, respecto de la reparación del daño y la coadyuvancia con el Ministerio Público.
 6. Verificar el respeto a los derechos humanos de las víctimas y ofendidos por el delito, en las instituciones responsables de su atención.
 7. Interactuar con las redes, instituciones o asociaciones gubernamentales o privadas en la materia.
 8. Propiciar y realizar estudios y propuestas para la creación de un Sistema Preventivo y de Protección a las víctimas del delito.
 9. Elaborar y opinar sobre proyectos legislativos y reglamentarios para proteger a las víctimas del delito.
 10. Promover y difundir la cultura para prevenir y proteger a las víctimas del delito y a los ofendidos.

¹⁸ CNDH, Estructura. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Estructura>. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018.

- e. **El Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia:** fue creado por la CNDH en julio de 1993, comprendiendo a su inicio solo la atención de asuntos para la mujer, para ampliarse posteriormente al conocimiento de asuntos relativos a la Niñez y la Familia. Tiene como objetivo fundamental divulgar el conocimiento de los derechos humanos de la niñez y la familia, realizando programas de formación y capacitación que conformen una cultura de respeto a sus derechos que posibilite su práctica cotidiana en la familia y la sociedad en general. Asimismo, desarrolla estudios de investigación sobre los derechos humanos de género para formular estrategias de prevención y respeto a los mismos, contribuyendo al mejoramiento del marco jurídico que los protege, a través de propuestas de reformas legislativas que propicien condiciones de equidad y difundir tanto las normas internacionales como nacionales que permitan la armonización de la legislación local a estos instrumentos de protección.

Segunda Visitaduría General: conoce, investiga y resuelve las quejas e inconformidades en contra de las autoridades federales sobre presuntas violaciones a derechos humanos respecto de las cuales realiza las actividades necesarias para su solución inmediata, ya sea mediante la conciliación y en el caso de violaciones graves a través de la formulación del proyecto de recomendación.

Tercera Visitaduría General: conoce las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos en el ámbito penitenciario, preponderantemente las cometidas por las autoridades federales y el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.¹⁹ Entre otras actividades elabora el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria.²⁰

Cuarta Visitaduría General: conoce, investiga y resuelve sobre quejas, recursos de queja e impugnaciones por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica, particularmente de personas, pueblos y comunidades indígenas, asuntos de la mujer y de igualdad entre mujeres y hombres, así como la de observancia, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, a fin de proporcionar la defensa necesaria y el respeto a los derechos humanos; y tiene a su cargo los programas de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres; Promoción de los Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, y la Gestión de Beneficios de Libertad Anticipada para Indígenas.

¹⁹ Esta actividad se realiza en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante la Resolución A/RES/57/199, del 18 de diciembre de 2002.

²⁰ En este diagnóstico se examina la situación que impera en el sistema penitenciario nacional, por medio de evaluaciones de cada uno de los centros que supervisa, para verificar las condiciones de estancia e internamiento de las personas procesadas y sentenciadas, así como los datos estadísticos sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desórdenes, abusos y quejas documentadas que suceden en las prisiones, centros de detención y retención federales y locales.

Quinta Visitaduría General: tiene a su cargo las diez oficinas foráneas de la Comisión Nacional, participa en el programa general de quejas y es responsable del Programa de Atención a Migrantes, el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, y el Programa Contra la Trata de Personas.

Sexta Visitaduría General: conoce asuntos, analiza e investiga las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones en materia laboral, de seguridad social y de derechos ambientales cometidas por autoridades de carácter federal. Asimismo, tiene a su cargo la atención de las quejas relacionadas con posibles vulneraciones a los derechos humanos de tipo económico, social, cultural y ambiental (DESCA), segmento en el que también realiza actividades de vinculación con autoridades, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, entre otros actores relevantes para la difusión y promoción de los derechos. En este ámbito, destaca la elaboración de materiales de concientización, mediante los cuales se ofrece a la población información sobre la importancia de dichos derechos, a fin de producir su sensibilización en la materia y promover el ejercicio de los DESCAs.

Así pues, éstas son las Visitadurías Generales, las cuales son áreas especializadas de la CNDH encargadas de recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades que se presentan ante la CNDH; propiciar la conciliación inmediata a violaciones de derechos humanos que por su naturaleza así lo permitan; investigar quejas e inconformidades que le sean presentadas o proceder de oficio en caso de violaciones graves, y formular y someter a consideración del presidente de la CNDH proyectos de recomendación o acuerdos.²¹

Desde la publicación de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 18 de junio de 2008, pasando por las reformas de 2011 y la llegada del término fijado para la implementación del nuevo sistema de justicia penal en junio de 2016, la CNDH, consciente del gran compromiso que tiene en materia de protección y respeto a los derechos humanos, ha colaborado de manera puntual en pro, no solo de la adecuada y correcta implementación del nuevo sistema de justicia penal, sino también de su debido desarrollo normativo, a través del cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, entre ellas la emisión de recomendaciones.

En este sentido, de 2012 a 2018, la CNDH ha emitido 38²² recomendaciones para autoridades dedicadas a los temas de procuración y administración de justicia. A nivel federal, entre otras, a la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración. A nivel local, a los gobiernos de los Estados, sus policías, ayuntamientos, organismos de protección de los derechos humanos,²³ Procuradurías y Fiscalías estatales, Tribunales Superiores de Justicia,

²¹ Así lo establece la CNDH en su página web. Esta información se encuentra disponible en: http://www.cndh.org.mx/Preguntas_Frecuentes. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018.

²² Todas las Recomendaciones están debidamente sistematizadas y pueden ser consultadas en la página web oficial de la CNDH, <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

²³ Los organismos de protección de los derechos humanos tienen diferentes nombres: Procuradurías, Comisiones o Defensorías de Derechos Humanos, dependiendo del Estado.

etcétera. Es de notar que el cumplimiento de las recomendaciones hechas por la CNDH, a autoridades federales y estatales, incide de manera directa en el desarrollo normativo del sistema de procuración de justicia.

Desde el año 2008 a la fecha, la CNDH ha emitido 17 Recomendaciones Generales, entre éstas destacan dos: la número 16/2009, sobre el plazo para resolver una averiguación previa y la número 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales. Asimismo, se cuenta con un total de nueve recomendaciones sobre violaciones graves a derechos humanos²⁴ que versan sobre: el uso excesivo de la fuerza; la procuración de justicia; el acceso a la justicia; detenciones ilegales arbitrarias; ejecuciones arbitrarias; desaparición forzada; violaciones contra la vida; tortura y malos tratos; manipulación ilegal de los hechos, etcétera. Igualmente, se tienen, hasta noviembre de 2017, 11 recomendaciones dentro del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, emitidas durante los años 2016 y 2017.²⁵

Finalmente, desde el año 2008 a la fecha, la CNDH, en ejercicio de sus facultades constitucionales, ha promovido 127 acciones de inconstitucionalidad²⁶ con las que ha buscado preservar el mantenimiento del respeto a la supremacía constitucional mediante el pronunciamiento jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que la insta a que declare, de ser procedente, la derogación de leyes o tratados internacionales que resulten ser contrarios a nuestra Carta Magna. Estas acciones de inconstitucionalidad han versado sobre temas diversos de derechos humanos relacionados con la procuración y administración de justicia, tanto a nivel federal como local.

No obstante, las diversas recomendaciones existentes a la fecha, la CNDH ha formulado²⁷ nueve recomendaciones generales e informes especiales que representan un referente fundamental para evaluar el grado de avance del sistema de procuración y administración de justicia penal en México. Estos instrumentos de posicionamiento han buscado atender los puntos torales de todo sistema de justicia penal en general, a la luz de la protección y el respeto de los derechos humanos:²⁸

1. Recomendación General Núm. 2/2001, sobre la práctica común de detenciones arbitrarias por parte de agentes de la policía judicial y de los elementos que integran los diversos cuerpos policiacos;
2. Recomendación General Núm. 6/2004, sobre la aplicación del examen poligráfico;

²⁴ Se encuentran disponibles en: http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves

²⁵ Para mayor información consúltese: http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Preencion_Tortura

²⁶ Para mayor información consúltese: http://www.cndh.org.mx/Acciones_Inconstitucionalidad

²⁷ De 2001, año de emisión de la Recomendación General sobre la práctica común de detenciones arbitrarias por parte de agentes de la policía judicial y de los elementos que integran los diversos cuerpos policiacos a noviembre de 2017.

²⁸ CNDH, Conoce tus derechos humanos en el nuevo sistema penal acusatorio, México, CNDH, 2016. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/09-Conoce-DH.pdf>. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018.

3. Recomendación General Núm. 10/2005, sobre la práctica de la tortura;
4. Recomendación General Núm. 12/2006, sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley;
5. Recomendación General Núm. 14/2007, sobre los derechos de las víctimas de delitos;
6. Recomendación General Núm. 16/2009, sobre el plazo para resolver una averiguación previa;
7. Recomendación General Núm. 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales;
8. Informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, 2006, e
9. Informe especial sobre las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el Caso de la señora Cassez, 2013.

Se debe señalar que, aunado a los requerimientos en materia de administración y procuración de justicia contenidos en estos instrumentos de posicionamiento, las demandas de justicia hacia el Estado mexicano también se han visto evidenciadas internacionalmente en virtud de la procedencia de casos planteados ante instancias internacionales en los que se ha denunciado la falta de cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado asumidos, particularmente, en materia de derechos humanos, y con un impacto directo en el tema que nos ocupa de administración y procuración de justicia.²⁹ En este contexto es que, posteriormente, se impulsaron una serie de reformas constitucionales y de leyes secundarias, mismas que han transformado el derecho penal mexicano con el fin de conducirnos a un sistema de justicia penal que resulte acorde a los estándares internacionales de derechos humanos fijados por diferentes mecanismos supervisores en la materia.

²⁹ Cabe recordar que para el 2008, México ya contaba con algunas demandas próximas a resolverse por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violaciones graves a los derechos humanos, mismas que estaban relacionadas con temas de tortura, desaparición forzada de personas, violencia de género, violaciones al debido proceso, principalmente, tales como: Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México y Caso Radilla Pacheco vs. México. En estos casos se denunciaba la grave problemática existente en cuanto a la falta de justicia penal en el ámbito de la procuración y administración de justicia, tanto a nivel federal como local. Asimismo, si bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos no había entrado al fondo del asunto, ya se había tomado conocimiento del Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México, el 3 de septiembre de 2004, por un tema relacionado con actos de tortura hacia el quejoso, evidenciando las deficiencias existentes en el sistema inquisitivo penal de aquella época.

1.4 LOS DERECHOS HUMANOS Y SU CUMPLIMIENTO: APUNTES PARA SU MEDICIÓN

Es importante recordar el alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, las cuales se encuentran intrínsecamente ligadas al seguimiento que se realiza en este documento de los instrumentos de posicionamiento relativos a la administración y procuración de justicia en México, emitidos por la CNDH.

Figura 1. Alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos

Respetar	Proteger	Cumplir
El Estado debe abstenerse de interferir con el disfrute de los derechos humanos.	El Estado debe impedir que agentes privados o terceros vulneren los derechos humanos.	El Estado debe adoptar medidas positivas, incluida la adopción de legislación, políticas y programas apropiados para velar por la realización de los derechos humanos.

FUENTE: Elaboración propia a partir del estudio “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2012.³⁰

La búsqueda por consolidar el respeto a los derechos humanos en las sociedades actuales involucra esfuerzos interdisciplinarios, multisectoriales, así como evaluaciones periódicas, con el fin de obtener parámetros confiables que rastreen avances y revelen áreas de oportunidad. En este sentido, en las últimas dos décadas se ha dado un nutrido debate sobre la pertinencia de diversos métodos, técnicas e indicadores en materia de derechos humanos.³¹ Alimentados desde la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales, los aportes han sido cada vez más significativos, al sumar voluntades y experiencias por sistematizar, medir y contrastar cambios de una temática altamente compleja, especializada y frecuentemente invisibilizada.³²

Al considerar la trayectoria de este debate, el equipo interdisciplinario de investigación se inclinó por un diseño mixto capaz de sumar los distintos indicadores cualitativos y cuantitativos con los

³⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*. Nueva York, Ginebra, Suiza, Naciones Unidas, 2012.

³¹ Indicadores de derechos humanos: “brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.” *Ibidem.*, p. 19.

³² En este sentido, véanse: Estévez, A. y Vázquez, D., *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México, Flacso México - CISAN UNAM, 2010; Alston, P., “Towards a Human Rights Accountability Index”, *Journal of Human Development*, vol. 1, núm. 2, 2000, pp. 249-271; Ansolabehere, K.; Valdés Ugalde, F.; Vázquez, D., *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, México, Flacso México, 2015; Landman, T., “The Scope of Human Rights: From Concepts to Measures”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, núm. 2, 2006, pp. 109-138; Landman, T., Carvalho, F., *Measuring Human Rights*. Londres, Routledge, 2009.

recursos humanos, materiales y fuentes de información disponibles.³³ Aunque la estrategia metodológica se trazó a la medida de los objetivos iniciales de la investigación, se desarrolló pensando en que cada una de sus técnicas e indicadores fueran concurrentes con los establecidos por el documento: *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), publicado en 2012. Muestra de ello es que se retomaron todas las categorías de indicadores de derechos humanos.

Figura 2. Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos³⁴

	Objetivo / basado en hechos	Subjetivo / basado en juicios
Cuantitativo	A. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables.	B. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio utilizando, por ejemplo, escalas cardinales/ordinales.
Cualitativo	C. Indicador articulado de forma descriptiva, en forma categórica y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables.	D. Indicador articulado en forma descriptiva, no necesariamente en forma categórica, y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio.

FUENTE: Elaboración propia a partir del estudio “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2012³⁵

Si bien, la Guía del Alto Comisionado señala que “*la preferencia se inclinaría por los indicadores del cuadrante A sobre los del cuadrante C, y por los del cuadrante B sobre los del D o los de AC sobre los de BD y a los de A sobre los demás*”,³⁶ en estudios transversales, complejos y con objetivos precisos y de larga data como el presente, donde la información no siempre es fiable y objetiva, es necesario ampliar el abanico de indicadores, teniendo en cuenta las preferencias

³³ Esta metodología se basa en la desarrollada en Ortega Velázquez Elisa y Morales Mena Agustín, *Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes*, México, CNDH, 2018, ISBN: 978-607-729-420-7.

³⁴ De acuerdo con los Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación, op. cit., p. 21, los indicadores pueden ser:

Cualitativos, cuando cuentan con información articulada en forma descriptiva o categórica. Se utilizan para profundizar en la temática analizada.

Cuantitativos, cuando involucran estadística descriptiva o inferencial. Se utilizan para obtener un panorama amplio de la temática analizada.

Objetivos, pueden observarse y verificarse directamente (por ejemplo, número de muertes violentas, nacionalidad de una víctima).

Subjetivos, se basan en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios expresados por personas expertas o involucradas en la temática analizada (por ejemplo, testimonios de entrevistas personales o grupales).

³⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 2012, op. cit., p. 21.

³⁶ *Ibidem.*, pp-20-21.

antes señaladas y siempre optando por calidad y no necesariamente con cantidad de información. Tener más cifras no brinda necesariamente diagnósticos más precisos, por lo que es fundamental delimitar la unidad de análisis, ya sea el Estado o a poblaciones determinadas. Por ello, es clave la mezcla de técnicas cualitativas y cuantitativas, así como la selección adecuada de indicadores (estructurales, de proceso o de resultados) de acuerdo con los objetivos de cada investigación.

Figura 3. Indicadores estructurales, de proceso y de resultados

Indicadores estructurales	Captan la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos. La unidad de medición es el Estado. Involucran cambios legislativos, ratificación y adopción de instrumentos legales internacionales, así como marco institucional interno para aplicar obligaciones respecto del derecho, políticas públicas, programas y otros necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos.
Indicadores de proceso	Recogen los esfuerzos que realiza el Estado para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en resultados concretos. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente el cumplimiento progreso de un derecho o el proceso de protección del derecho. La unidad de medición es el Estado. Ejemplos de indicadores de proceso son cobertura de ciertos grupos de población en programas públicos, mejoras físicas y de infraestructura tangibles, denuncias y quejas recibidas por grupos vulnerables, reparación del daño o indicadores que reflejan el funcionamiento de instituciones específicas como la CNDH o el sistema judicial.
Indicadores de resultados	Evalúan los efectos deseados de los esfuerzos de los Estados, pueden relacionarse fácilmente con el disfrute de un derecho y son indicadores que acumulan el impacto de los procesos. La unidad de medición son las personas y colectivos en relación al disfrute de sus derechos humanos en su cotidianidad. Casos de indicadores de proceso son tasa de alfabetización, número de detenciones arbitrarias, diagnósticos específicos sobre violaciones a derechos humanos directamente con grupos vulnerables.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los estudios “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2012³⁷ y “Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición”³⁸ de la FLACSO México de 2015.

Debido a la naturaleza del seguimiento a los instrumentos de posicionamiento en materia de administración y procuración de justicia emitidos por la CNDH, es necesario señalar que la mayoría de los indicadores que se retomaron fueron estructurales y de proceso los cuales

³⁷ *Ibidem.*, p. 21.

³⁸ Ansolabehere, K.; Valdés Ugalde, F.; Vázquez, D., *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, 2015, op. cit.

cuentan como unidad de análisis al Estado.³⁹ A la par, se retomaron los criterios RIGHTS, por sus siglas en inglés, para la selección de indicadores de derechos humanos (ACNUDH, 2012:56):

- R.** Pertinentes y fiables.
- I.** Independientes en sus métodos de acopio de datos de los sujetos observados.
- G.** Globales y útiles a escala universal, aunque también susceptibles de contextualización.
- H.** Centrados en las normas de derechos humanos y anclados en el marco normativo de derechos.
- T.** Transparentes en sus métodos, oportunos y definidos en el tiempo.
- S.** Simples y específicos

En cuanto a las fuentes y los mecanismos para la generación de datos para los indicadores se recogieron las siguientes:⁴⁰

Figura 4. Fuentes y mecanismos para generación de datos para indicadores

1. Datos basados en hechos	• Respuestas de autoridades a solicitudes de información • Información documental proporcionada por la Primera y Segunda Visitadurías • Legislación nacional, estatal y tratados internacionales • Informes de OSC sobre administración y procuración de justicia • Seguimiento de medios impresos y recursos académicos
2. Estadísticas socioeconómicas y administrativas	• Bases de datos de la CNDH para análisis longitudinal de las quejas sobre violaciones a derechos humanos, referidas en los instrumentos de posicionamiento analizados • Bases de datos oficiales • Análisis longitudinal de presencia en medios impresos y recursos académicos
3. Encuestas de percepción y opinión	• Encuestas sobre las temáticas referidas en los instrumentos de posicionamiento a analizar sobre administración y procuración de justicia
1.4. Juicios de expertos	• 10 grupos de enfoque con asistentes de academia, sociedad civil, gobierno, poder judicial y CNDH • Ocho entrevistas con informantes clave • Juicios y propuestas de OSC y organismos internacionales sobre administración y procuración de justicia en informes espejo

FUENTE: Elaboración propia a partir de la presente investigación y del estudio “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2012.⁴¹

³⁹ Es igualmente importante señalar que los indicadores de proceso y de resultados no siempre son mutuamente excluyentes, es decir, pueden traslaparse, y uno de proceso para un derecho humano puede ser un indicador de resultados para otro, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 2012, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁰ La investigación recogió todas fuentes sugeridas por Naciones Unidas para el estudio de derechos humanos *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, 2012, *op. cit.*, p. 58.

⁴¹ *Idem.*

Como se puede observar, en el listado de fuentes y mecanismos para la generación de datos para indicadores, la estrategia metodológica que se plantea es transversal y longitudinal, al recoger indicadores confiables para dar seguimiento a los instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de administración y procuración de justicia. Si bien la temporalidad de los instrumentos analizados se enmarca en el anterior sistema penal escrito y semii inquisitivo, previo a la reforma de 2008 y su completa implementación en 2016, a partir de la estrategia metodológica planteada; además de evaluar su cumplimiento en el contexto anterior, también se rastrea la actualidad de las temáticas referidas en los instrumentos analizados.

CAPÍTULO 2. SÍNTESIS METODOLÓGICA

A continuación, se resumen los métodos, las técnicas y los indicadores empleados por parte del equipo interdisciplinario de investigación, para dar seguimiento a los siguientes instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de administración y procuración de justicia:

- Recomendación General Núm. 2/2001, sobre la práctica común de detenciones arbitrarias por parte de agentes de la Policía Judicial y de los elementos que integran los diversos cuerpos policiacos;
- Recomendación General Núm. 6/2004, sobre la aplicación del examen poligráfico;
- Recomendación General Núm. 10/2005, sobre la práctica de la tortura;
- Recomendación General Núm. 12/2006, sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley;
- Recomendación General Núm. 14/2007, sobre los derechos de las víctimas de delitos;
- Recomendación General Núm. 16/2009, sobre el plazo para resolver una averiguación previa;
- Recomendación General Núm. 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales;
- Informe Especial sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, 2006;
- Informe Especial sobre las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el conocido Caso de la señora Cassez, 2013.

En suma, se buscó:

- Conocer los alcances de las propuestas incluidas en los instrumentos referidos.
- Analizar los cambios en la legislación federal y estatal en el marco normativo que regula la materia de administración y procuración de justicia en el país, a partir de la emisión de los instrumentos.
- Formular observaciones y propuestas de personas expertas en la materia para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en materia administración y procuración de justicia.

2.1 OBJETIVO

Objetivo general

1. Articular un análisis transversal interdisciplinario de seguimiento a nueve instrumentos de posicionamiento en materia de administración y procuración de justicia emitidos por la CNDH.

Objetivos específicos

1. Dar seguimiento a las propuestas incluidas en cada instrumento de posicionamiento y sistematizar las respuestas a las solicitudes de información de las autoridades involucradas, con un semáforo de cumplimiento y respaldo de implementación.
2. Analizar los cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores a cada instrumento.
3. Contrastar información de las temáticas específicas.
4. Analizar la presencia de los instrumentos de posicionamiento en medios impresos y recursos académicos.
5. Registrar las acciones específicas de cada una de las instituciones involucradas, a partir de las propuestas de los instrumentos.
6. Rastrear posibles sanciones penales y administrativas que en su caso hubieran inducido la emisión de los instrumentos enlistados.
7. Indagar a través de informes espejo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y organismos internacionales, desde la emisión de cada instrumento hasta la actualidad, la evolución de:
 - Las detenciones arbitrarias;
 - La aplicación de exámenes poligráficos;
 - La práctica de tortura;
 - El uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por funcionarios o servidores públicos;
 - Los derechos de las víctimas de delitos;
 - El plazo para resolver una averiguación previa;
 - La práctica de cateos ilegales;
 - El ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en México, y
 - Las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el Caso de la señora Cassez.
8. Llevar a cabo un análisis longitudinal de las quejas sobre violaciones a derechos humanos, referidas en cada instrumento de posicionamiento analizado.
9. Recoger propuestas de personas expertas para que la CNDH fortalezca futuros instrumentos de posicionamiento y su influencia en materia de administración y procuración de justicia.

10. Proponer temáticas y acciones que mejoren la incidencia de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en materia de procuración de justicia.

2.2 METODOLOGÍA, TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN E INDICADORES

A partir de los objetivos de la investigación, se diseñó una metodología mixta, en la que convergen técnicas jurídicas, cualitativas y cuantitativas, las cuales en su conjunto –desde una perspectiva interdisciplinaria– permitieron cumplir con los objetivos específicos de la investigación. Es decir, alimentar un seguimiento transversal y longitudinal de las recomendaciones generales y los informes especiales emitidos por la CNDH en materia administración y procuración de justicia.

2.2.1 Análisis cualitativo

El análisis cualitativo involucró:

1. Análisis documental del contenido de los instrumentos de posicionamiento referidos.
2. Revisión de los documentos históricos que poseen las Visitadurías Generales emisoras respecto de la recomendación e informes emitidos.
3. Definición de la estructura de variables de la investigación.
4. Diseño de guías de entrevista a informantes clave.
5. Aplicación de siete entrevistas a informantes clave de organismos internacionales, gobierno y CNDH.
6. Diseño de guías de grupos de enfoque.
7. Aplicación de doce grupos de enfoque con expertos de gobierno, poder judicial, academia, OSC, organismos internacionales y con personal de la CNDH.
8. Transcripción de entrevistas y grupos de enfoque.
9. Análisis de entrevistas y grupos de enfoque con *software* MAXQDA.
10. Búsqueda y análisis de contenido de aparición en medios impresos y recursos académicos de cada uno de los instrumentos de posicionamiento a partir de su emisión hasta diciembre de 2017.

Grupos de enfoque y entrevistas a informantes clave

Para la investigación se recogieron los testimonios de 105 personas expertas, quienes fueron entrevistadas individual o grupalmente. En este sentido, se llevaron a cabo 12 grupos de enfoque en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 9 al 15 de marzo de 2018.⁴² A estos encuentros asistieron 96 personas expertas de gobierno, Poder Judicial, academia, OSC, organismos internacionales y personal de la CNDH. Por su parte, también se realizaron nueve entrevistas a informantes clave para complementar la información recabada en los grupos.

Con el fin de garantizar la confidencialidad y el anonimato los testimonios presentados en la investigación se omiten los nombres de las personas participantes. Cuando sus palabras son citadas, se acompañan con el sector del cual provienen: OSC, organismo internacional, gobierno, Poder Judicial, academia y CNDH. Con el objetivo de mostrar la diversidad del origen de las personas participantes se enlistan las instituciones a las que pertenecen.

Tabla. Instituciones participantes en entrevistas y grupos de enfoque

Instituciones Académicas	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
	Instituto Belisario Domínguez
	Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)
	Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal (INDEPAC)
	Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)
	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

⁴² Los grupos de enfoque y las entrevistas fueron llevadas a cabo por el Departamento de Investigación Aplicada y Opinión del IIJ-UNAM.

Instituciones Gubernamentales	Poder Ejecutivo
	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)
	Secretaría de Marina (SEMAR)
	Fiscalía General de Justicia del Estado de México
	Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX)
	Procuraduría General de la República (PGR)
	Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP)
	Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México (SSPCDMX)
	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)
	Poder Judicial
	Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)
	Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México
	Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México (CJCDMX)
	Organismos protectores de derechos humanos
	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Organizaciones de la Sociedad Civil	Comité Cerezo México
	Fundar. Centro de Análisis e Investigación
	Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (INSYDE)
	Documenta. Análisis y Acción para la Justicia Social A. C.
	Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH)
	Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP)
	Causa en Común A. C.
	Instituto de Estudios del Proceso Penal Acusatorio (IEPPA)
Organizaciones Internacionales de Cooperación	Organización de las Naciones Unidas (ONU)
	Amnistía Internacional (AI)
	Agencia de Cooperación Alemana

FUENTE: Elaboración propia.

Finalmente, para el análisis y sistematización de la información, se desarrolló un sistema de códigos, utilizando como soporte el software de análisis cualitativo MAXQDA.⁴³

⁴³ Descargable en: https://es.maxqda.com/software-analisis-datos-cualitativos?gclid=Cj0KQCqAgMPgBRDDARIsAOh3uylgBnj3T3BpUuTnEGY5O2EvW1tBAWMweDWtm4dbvbLA6T9OvJeU_AEaArOaEALw_wcB

Solicitudes de información

Se generaron solicitudes de información para cada una de las instituciones referidas en las recomendaciones generales e informes especiales para obtener:

1. Un informe sobre las acciones específicas realizadas para cada una de las recomendaciones/propuestas contenidas en los pronunciamientos, implementadas por la autoridad, en el ámbito de su competencia, a partir de su emisión.
2. Documentación de soporte al informe rendido.

Las solicitudes de información fueron enviadas en marzo y abril de 2018 por la CNDH.

Análisis de las respuestas a solicitudes de información

El análisis de contenido de las respuestas a las solicitudes de información permitió identificar el grado de cumplimiento, al cruzar directamente las recomendaciones/propuestas específicas, que se incluyen en cada uno de los instrumentos de posicionamiento, con las respuestas de las autoridades, en el ámbito de su competencia.

Los oficios recibidos en formato digital se organizaron en una base de datos para tener un registro de cada una de las respuestas de solicitud. Todas las respuestas son parte del anexo digital referido en el índice de contenido.

Clasificación de la información

Una vez sistematizada la información, se realizó un primer análisis de contenido de las respuestas con el cual se generaron categorías para agrupar las acciones, entre las que se encuentran:

- Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH
- Solicitud de prórroga
- Señalan que es necesario dirigirse a otras dependencias
- No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia
- No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas
- Remite otros informes, recomendaciones y observaciones de la CNDH
- Precisa marco normativo que regula el tema
- Difusión de instrumento a otras dependencias
- Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución
- Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias
- Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia
 - Normativa, lineamientos de operación, protocolos de actuación, circulares, actas de procedimientos

- Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información
 - Direcciones, subdirecciones, coordinaciones, departamentos, unidades, servidores públicos, personal operativo
- Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento
 - direcciones, subdirecciones, coordinaciones, departamentos, unidades, servidores públicos, personal operativo
- Señala disposiciones administrativas al interior
 - Lineamientos de operación, normas de funcionamiento, protocolos de actuación, reglamentos, manuales, resoluciones, acuerdos, circulares, formatos de actuación, procedimientos
- Códigos de ética
- Modificación de organización administrativa al interior de la dependencia
- Solicitud de seguimiento y avance de implementación
 - Protocolos de actuación, lineamientos de operación, planes y programas
 - Colaboración
 - OSC, organismos internacionales, academia, sector privado
- Colaboración con otras instancias
 - Federales, estatales o municipales
- Capacitación de servidores públicos
 - Selección, formación inicial, formación continua, actualización, cursos, talleres, conferencias
- Participación en eventos
 - Foros, conferencias, congresos, seminarios, asambleas, capacitaciones
- Campañas de comunicación, difusión y sensibilización
- Grupos de trabajo
- Comités, Consejos y Órganos técnicos
- Proceso de consulta legislativa y participación ciudadana
- Planes, programas y estrategias institucionales
 - Seguridad, procuración de justicia, desarrollo social, atención de víctimas, capacitación y formación
- Planeación para la implementación de acciones
 - Capacitación, campañas de difusión, lineamientos y protocolos internos
- Asignación presupuestal
- Creación de instancias
 - Investigación de delitos, capacitación y formación
- Contratación y/o equipamiento de personal
 - Seguridad y custodia, cuerpos policiacos, policía ministerial, cuerpos periciales
- Infraestructura, mobiliario y equipo
- Uso de *software*, bases de datos y tecnologías
- Evaluación, supervisión y control de servidores públicos
 - Control de confianza, examen de desempeño, violaciones de derechos humanos, sanciones administrativas, faltas penales

- Apoyo a víctimas
 - Búsqueda de personas desaparecidas, albergue y refugio, capacitación para la empleabilidad, pago de servicios
- Atención a víctimas
 - Acompañamiento psicológico, atención médica, asesoría legal, indemnización económica, procuración de justicia
- Medidas de seguridad y protección de víctimas
 - Infraestructura y equipo tecnológico, custodia y vigilancia
- Unidades de atención a personas víctimas

Posteriormente, al realizar el cruce con las recomendaciones/propuestas, se distinguieron aquellas acciones reportadas por las autoridades *vinculadas directamente al instrumento*, y otras que fueron referidas por estar *relacionadas con el tema*, pero que no responden específicamente a lo planteado por la recomendación o el informe.

Semáforo de cumplimiento

El presente semáforo de cumplimiento se diseñó con el objetivo de identificar el grado de cumplimiento de cada una de las propuestas dirigidas a las autoridades. De esta forma, se realizó el cruce entre las recomendaciones/propuestas de cada instrumento de posicionamiento, con las respuestas a las solicitudes de información.

El semáforo agrupa los tipos de respuesta en seis niveles de cumplimiento. Estas categorías fueron retomadas, ajustadas y sumadas a partir del modelo de clasificación de comunicaciones sobre denuncias de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias del Relator Especial de las Naciones Unidas, Philip Alston.⁴⁴

Tabla 1. Semáforo de cumplimiento utilizado para el seguimiento de recomendaciones e informes

Semáforo de cumplimiento	Análisis de Respuesta
	a) Respuesta satisfactoria: respuesta que atiende toda la propuesta/recomendación. Se informa de las acciones implementadas y se comprueban con documentación.
	b) Respuesta cooperativa pero incompleta: respuesta que atiende de forma parcial la recomendación/propuesta dirigida. Se informa sobre otro tipo de acciones relacionadas con la administración y procuración de justicia.

⁴⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, 2012, op. cit., p. 59.

	c) Respuesta sin argumentación suficiente: respuesta que informa de otras acciones que no se relacionan con lo recomendado.
	d) Respuesta rechazada: respuesta que señala no tener información al respecto, y sugiere remitirse a otra dependencia.
	e) Acuse de recibo: respuesta que reconoce que la solicitud fue recibida pero no ofrece información requerida.
	f) Sin evaluación por cambios normativos: debido a reformas legislativas las propuestas y recomendaciones tienen cumplimiento o no son vigentes.
	g) Sin facultades/atribuciones: la institución no cuenta con las facultades y/o atribuciones para dar cumplimiento a la propuesta/recomendación que le fue dirigida.
	h) No aplica. La institución no puede dar cumplimiento por condiciones contextuales u operativas ajenas a su responsabilidad.
	i) Sin respuesta: La institución no remitió informe con acciones implementadas, ni documentación de evidencia.

FUENTE: Elaboración propia a partir del estudio “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2012.⁴⁵

De esta forma, los resultados de los semáforos permitieron evaluar, por un lado, el cumplimiento particular de las propuestas de cada instrumento y, por el otro, el de las instituciones estatales y federales en general.

2.2.2 Análisis cuantitativo

Índices de Cumplimiento

Para sintetizar los resultados de la evaluación, a partir de los semáforos, se generaron dos índices de cumplimiento. El Índice de Cumplimiento A, permite sintetizar la evaluación de las respuestas de todas las autoridades a las que se dirigió la recomendación/informe, incluyendo aquellas que no enviaron respuesta a la solicitud de información. Este índice da un panorama del cumplimiento de instituciones federales y estatales, incluyendo aquellas que no respondan a la solicitud, por lo que es más preciso para un balance global de la incidencia de los instrumentos de posicionamiento.

Por su parte, el Índice de Cumplimiento B únicamente sintetiza la evaluación de las respuestas recibidas. Por lo que, a diferencia del Índice de Cumplimiento A, excluye aquellas autoridades con semáforo Gris/Sin respuesta. Lo anterior permite resumir la calidad y correspondencia de las acciones llevadas a cabo por las autoridades que respondan, en relación con las propuestas de los instrumentos de posicionamiento.

⁴⁵ *Idem.*

Índice de Cumplimiento A. Sintetiza el grado de cumplimiento de las recomendaciones y propuestas emitidas en los instrumentos de posicionamiento. Su diseño toma en cuenta todos los posibles resultados del semáforo para cada una de las propuestas emitidas.⁴⁶ Para el realizar su cálculo se utilizó la siguiente fórmula:⁴⁷

$$ICA = \sum_{i=1}^4 x_i f_X(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_X(x_i) = \begin{cases} TSR/TP, x_i = \text{Propuesta sin respuesta} = 0 \\ TR/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta satisfactoria} = 1 \end{cases}$$

$$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$$

ICA = Índice de Cumplimiento A

TSR = Total de propuestas sin respuesta

TR = Total de propuestas con respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas con respuestas cooperativas pero Incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

El valor final del Índice de Cumplimiento A (ICA) tiene un intervalo entre cero y uno, siendo cero el valor más bajo en el cual todas las propuestas fueron ignoradas o rechazadas, y uno el valor más alto en el cual todas las propuestas fueron respondidas de forma satisfactoria.

Índice de Cumplimiento B. Sintetiza únicamente el grado de cumplimiento de las autoridades que enviaron su respuesta a la solicitud de información a la CNDH. Para realizar dicho cálculo se utilizará la siguiente fórmula:

$$ICB = \sum_{i=1}^3 x_i f_X(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_X(x_i) = \begin{cases} TR/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta aceptada} = 1 \end{cases}$$

$$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$$

ICB = Índice de Cumplimiento B

TR = Total de propuestas con respuestas rechazadas, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas cooperativas pero incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

⁴⁶ Para el cálculo del índice se excluyeron los semáforos con *morado*: Sin evaluación por cambios normativos, y el *azul*: que incluye propuestas y recomendaciones que rebasan las facultades y/o atribuciones de las instituciones.

⁴⁷ La fórmula utilizada en este estudio fue desarrollada originalmente en: Ortega Velázquez Elisa y Morales Mena Agustín, *Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes*, México, CNDH, 2018, p. 30.

El valor final del Índice de Cumplimiento B (ICB) estará en un intervalo entre cero y uno, siendo cero el valor más bajo en el cual todas las propuestas fueron rechazadas, y uno el valor más alto en el cual todas las propuestas fueron respondidas de forma satisfactoria.

Análisis de bases de datos del Registro General de Quejas de la CNDH

La estrategia de análisis cuantitativo involucró también el análisis estadístico longitudinal de los expedientes de quejas presentadas de enero de 2001 a diciembre de 2017, vinculadas con las violaciones de derechos humanos explícitamente relacionadas con los instrumentos de posicionamiento, y que se encuentran en el Reporte General de Quejas de la institución. Los derechos analizados fueron los siguientes:

2001. Recomendación General Núm. 2 sobre la práctica de detenciones arbitrarias	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• Procuraduría General de la República • Secretaría de Seguridad Pública Federal • Procuraduría General de Justicia de los Estados y del Distrito Federal • Secretaría de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	• Derechos a la legalidad • Derecho a la seguridad jurídica
2004. Recomendación General Núm. 6 sobre la aplicación del examen poligráfico	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• Procuraduría General de la República • Fiscalía General de Justicia Militar • Organismos Autónomos • Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	• Derecho a la legalidad • Derecho a la seguridad jurídica • Derecho a la dignidad humana • Derecho a la integridad personal/ Derecho a la integridad física, psíquica y moral • Derecho a la privacidad • Derecho a la intimidad
2005. Recomendación General Núm. 10 sobre la práctica de la tortura	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• Procuraduría General de la República • Fiscalía General de Justicia Militar • Procuradurías Generales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal • Organismos autónomos • Secretaría de Seguridad Pública Federal • Secretarías de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	• Derecho a la legalidad • Derecho a la seguridad jurídica • Derecho al debido proceso • Derecho a la dignidad humana • Derecho a la integridad personal/ Derecho a la integridad física, psíquica y moral • Derecho a la presunción de inocencia

2006. Informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• Secretaría de Gobernación • Secretaría de Seguridad Pública Federal • Procuraduría General de la República • Fiscalía General de Justicia Militar • Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas y del Distrito Federal • Secretaría de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal • Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	• Derecho a la seguridad pública • Derecho a la vida • Derecho a la libertad • Derecho a la propiedad • Derecho a la justicia • Derecho a la verdad • Derecho a la reparación integral del daño
2006. Recomendación General Núm. 12 sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de cumplir ley	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• Secretaría de Seguridad Pública Federal • Procuraduría General de la República • Fiscalía General de Justicia Militar • Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal • Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas y del Distrito Federal • Secretarías de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	• Derecho a la integridad personal • Derecho a la vida • Derecho a la dignidad • Derecho a la libertad de reunión y asociación • Derecho a la seguridad jurídica • Derecho a la legalidad • Derecho a la propiedad • Derecho a la verdad
2007. Recomendación General Núm. 14 sobre los derechos de las víctimas de delitos	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• Procuraduría General de la República • Fiscalía General de Justicia Militar • Procuradurías Generales de Justicia de los Estados • Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal • Secretaría de Seguridad Pública Federal • Secretaría de Seguridad Pública de los Estados • Secretaría de Salud • Secretaría de salud de los Estados y del Gobierno del Distrito Federal • Poder Judicial de la Federación • Tribunales Superiores de Justicia de los Estados	• Derecho a la justicia • Derecho a la seguridad • Derecho a la igualdad • Derecho a la dignidad • Derecho a la reparación integral del daño • Derecho a la verdad • Derecho a la vida • Derecho a la libertad
2009. Recomendación General Núm. 16 sobre el plazo para resolver una averiguación previa	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• Procuraduría General de la República • Procuraduría General de Justicia de los Estados • Fiscalía General de Justicia Militar	• Derecho a la procuración e impartición de justicia • Derecho a la defensa adecuada • Derecho a la dignidad • Derecho a la inviolabilidad del domicilio • Derecho a la libertad • Derecho a la presunción de inocencia • Derecho a la reparación del daño • Derecho a la verdad

2011. Recomendación General Núm. 19 sobre la práctica de cateos ilegales	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• Secretaría de Gobernación • Secretaría de Defensa Nacional • Secretaría de Marina • Secretaría de Seguridad Pública Federal • Procuraduría General de la República • Fiscalía General de Justicia Militar • Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal • Procuraduría General de Justicia de los Estados y del Distrito Federal • Secretaría de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	• Derecho a la intimidad y privacidad • Derecho a la libertad • Derecho a la inviolabilidad del domicilio • Derecho a la integridad personal • Derecho a la protección de la seguridad personal • Derecho a la propiedad • Derecho a la legalidad • Derecho a la seguridad jurídica • Derecho al debido proceso
2013. Informe especial sobre las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el caso de la señora Cassez	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• Procuraduría General de la República	• Derecho a la notificación, contacto y asistencia consular • Derecho a la información • Derecho a la verdad • Derecho al honor a la intimidad personal y la imagen • Derecho al debido proceso • Derecho a un trato digno • Derecho a una defensa adecuada • Derecho a la presunción de la inocencia • Derecho a la legalidad

FUENTE: Elaboración propia a partir de los instrumentos de posicionamiento analizados.

Sin embargo, durante el periodo 2001 a 2008, la base estadística no cuenta con un catálogo de voces que estén homologadas y sean consistentes y comparables. Por tal motivo, únicamente se presentan los resultados del análisis de 2009 a 2017, que es el periodo en el que se pudieron identificar con certeza los atributos antes señalados. En algunos casos, se homologaron criterios en caso de encontrar ítems equivalentes con distinta nomenclatura.

2.2.3 Análisis jurídico

El análisis jurídico⁴⁸ tuvo como objetivo general rastrear los puentes entre los nueve instrumentos de posicionamiento (Recomendaciones Generales e Informes Especiales en materia de administración y procuración de justicia emitidos por la CNDH) y los cambios en el marco normativo vigente (federal y estatal). La metodología involucró:

⁴⁸ Ortega Velázquez, Elisa y Morales Mena, Agustín, 2018, *op. cit.*

- a) Identificar las normas que fundamentan lo señalado por cada uno de los instrumentos de posicionamiento que se está analizando.
- b) Identificar las normas que el instrumento de posicionamiento en análisis propone revisar, modificar o crear.
- c) Identificar los cambios (reforma, derogación o promulgación) normativos en la legislación federal y estatal que provocaron los instrumentos de posicionamiento, a partir de la emisión de cada uno, y según lo recomendado. Para tales efectos, se analizaron las exposiciones de motivos de las normas analizadas, con miras a detectar alguna influencia en el cambio legislativo.
- Para determinar los cambios legislativos, se utilizó el método deductivo. Es decir, de lo general a lo particular, a través de un examen que va de la norma fundante básica del ordenamiento jurídico mexicano –la Constitución– a normas adjetivas o secundarias. La deducción posibilitó, a través de la argumentación jurídica, dilucidar el impacto que tuvieron los instrumentos de posicionamiento de la CNDH en la legislación actual en la materia.
- La revisión de los cambios legislativos de la fecha de publicación de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH a diciembre de 2017.
- La revisión de la normativa no se limitó al ámbito de administración y procuración y administración de justicia, sino que abarcó una temática transversal del marco jurídico, de ser el caso.
- d) Analizar la armonización lograda en el marco normativo que de los instrumentos de posicionamiento derivaron con respecto al mandato constitucional en materia de derechos humanos.
- e) Realizar una tabla de síntesis de la normativa federal y local analizada en relación con cada instrumento de posicionamiento. Esta tabla contiene un apartado de incidencia cumplida (sí/no) y otro de armonización con el artículo 1o. constitucional. Ello con el fin de visualizar de forma resumida si los cambios normativos fueron consecuencia de la emisión de los instrumentos de posicionamiento objeto del presente proyecto de investigación y, en dado caso, si tales cambios son acordes con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.
- f) El acercamiento a los cambios legislativos se hizo a través de la revisión documental de las normas relevantes de distinto rango, federales y estatales. Para ello, se empleó la técnica de investigación denominada dogmática jurídica, la cual busca esclarecer qué es lo que dice el derecho vigente y cuál es su sentido. Esto es, describir, a través de la interpretación y sistematización, el derecho positivo vigente.

Cabe mencionar que la regulación que hace el Código Nacional de Procedimientos Penales es analizada en el apartado de legislación federal. Sin embargo, debido a la relación que tienen con el tema, los Códigos Procesales Penales de los Estados fueron incorporados en el análisis, aun cuando los mismos fueron total o parcialmente abrogados con la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, entre ellos: Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Sur; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chihuahua; Código de Procedimientos

Penales para el Estado de Coahuila; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Colima; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guanajuato; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Hidalgo; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nayarit; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Puebla; Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; Código de Procedimientos Penales para el Estado de San Luis Potosí; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sinaloa; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tabasco; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tlaxcala; Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y Código de Procedimientos Penales para el Estado de Zacatecas.

2.2.4 Análisis de medios impresos y recursos académicos

Análisis de medios impresos

El análisis de medios impresos abordó las publicaciones realizadas en la muestra de los tres principales diarios de circulación nacional: *El Universal*, *Reforma* y *La Jornada*, desde junio del 2001 hasta diciembre de 2017, periodo que comprende desde la publicación del primer informe hasta el inicio de esta investigación. Las notas seleccionadas en el análisis fueron aquellas que exponen contenidos con referencias directas a los instrumentos de posicionamiento aquí analizados y que puedan ser rastreadas a través de los buscadores electrónicos de cada uno de los diarios seleccionados. La metodología de seguimiento se basó en la estrategia del documento “*Metodología para la Observación de Medios de comunicación en Elecciones: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*”.⁴⁹ Si bien este manual está enfocado en el seguimiento de partidos políticos durante campañas electorales, brinda elementos básicos que son útiles para el seguimiento de cualquier ámbito dentro de los estudios sociales y políticos.

Este manual resalta los siguientes principios generales como aquellos que deben de regir una metodología para el análisis en medios de comunicación: i. ser clara; ii. ser verificable; iii. Ser pública; iv. ser comparable; v. ser imparcial; vi. tener alcance definido; vii. ser incluyente. Asimismo, el manual propone el empleo de tablas para el análisis de las publicaciones, las cuales deben concentrar la información de los medios de comunicación, así como los contenidos que hacen llegar a sus lectores. El formato sugerido por la Organización de Estado Americanos para el monitoreo de medios es el siguiente:

⁴⁹ Organización de Estados Americanos (OEA), *Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones: Un manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos*. Washington, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2011. Disponible en: http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/manualmetodologia_web.pdf Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018.

Figura. Ejemplo de hoja de datos

Fecha	Nombre del medio	Género periodístico	Ubicación	Tema	Protagonista	Institución o partido	Sexo	Espacio	Síntesis	Anexo

FUENTE: Organización de los Estados Americanos (2011, p. 28).

Para evaluar el impacto de los instrumentos de posicionamiento en los medios impresos se empleó una metodología cuantitativa. Esto con el fin de conocer la frecuencia con la que se ha hecho referencia a estos documentos en las notas publicadas en medios de comunicación impresa, a la CNDH y al tema de administración y procuración de justicia. El indicador fue:

Figura. Selección de indicadores

Número de publicaciones. Tema procuración y administración de justicia y que hacen referencia a los instrumentos de posicionamiento de la CNDH

Número de publicaciones. Tema procuración y administración de justicia y que no hacen referencia a los instrumentos de posicionamiento de la CNDH

FUENTE: Elaboración propia.

A partir de los medios seleccionados (*Reforma*, *El Universal* y *La Jornada*) se realizó la búsqueda en sus portales digitales introduciendo el nombre de cada uno de los instrumentos de posicionamiento. Posteriormente se utilizaron operadores booleanos (AND, OR, NOT, entre otros) para hacer más específica la exploración con palabras clave de los instrumentos de la CNDH. Se emplearon también los siguientes términos: “Procuración”, “Administración”, “CNDH” y “Justicia”.

Considerando todas las notas que hicieron referencia a las recomendaciones e informes especiales por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de administración y procuración de justicia, se creó una escala a partir del máximo de los instrumentos citados, con el fin de establecer un criterio de impacto.

Escala de impacto en medios impresos

Número de notas periodísticas	Nivel de impacto
0 - 5	Bajo
6 - 10	Medio
11 - 15	Alto

FUENTE: Elaboración propia.

Cabe resaltar que los recursos académicos no tuvieron la penetración necesaria para realizar un criterio como el anterior.

Análisis de recursos académicos

La búsqueda de los artículos académicos se limitó a aquellos publicados entre junio de 2001 y diciembre de 2017, y que contaban referencias directas a los instrumentos mencionados. Para ello se consultaron las siguientes bases de datos que concentran en sus buscadores las principales publicaciones jurídicas y de ciencias sociales:

- Academic Search Complete⁵⁰
- Jstor⁵¹
- Clase⁵²
- Periódica⁵³
- Scielo⁵⁴
- Latindex⁵⁵
- Dialnet⁵⁶

De esta forma, se contabilizaron el número de artículos en los que han sido referidos cada uno de los instrumentos de posicionamiento analizados y una breve referencia al artículo.

⁵⁰ Se puede consultar en: <https://www.ebsco.com/products/research-databases/academic-search-complete>

⁵¹ Se puede consultar en: <https://www.jstor.org/>

⁵² Se puede consultar en: http://clase.unam.mx/F?func=find-b-0&local_base=cla01

⁵³ Se puede consultar en: http://periodica.unam.mx/F?func=find-b-0&local_base=per01

⁵⁴ Se puede consultar en: <http://www.scielo.org/php/index.php?lang=es>

⁵⁵ Se puede consultar en: <http://latindex.org/latindex/inicio>

⁵⁶ Se puede consultar en: <https://dialnet.unirioja.es>

CAPÍTULO 3. DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

3.1. INTRODUCCIÓN

México atraviesa una etapa muy compleja en materia de procuración e impartición de justicia. Esta complejidad se observa a partir de la concurrencia de varios factores como el aumento en el índice de homicidios dolosos; la percepción de inseguridad que comparte gran parte de la población; la emisión reciente y constante de legislación en la materia que, contrario a lo deseable, ha creado un entramado de atribuciones y procedimientos; la persistencia de prácticas corruptas en torno a la procuración e impartición de justicia y el incremento en la impunidad en las violaciones a los derechos humanos.

A partir de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad y Justicia (2008),⁵⁷ de Derechos Humanos (2011),⁵⁸ de Amparo (2011 y 2013),⁵⁹ y del Sistema Nacional Anticorrupción (2015), el aparato estatal de procuración e impartición de justicia en el país ha iniciado el tránsito de un modelo mixto a un modelo acusatorio y oral.⁶⁰

Estas reformas suponen la base sobre la cual se desarrolle un sistema jurídico mexicano de justicia penal capaz de cumplir de forma cabal con las obligaciones genéricas y los deberes específicos en materia de derechos humanos que tiene el Estado.⁶¹

⁵⁷ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008, fecha de consulta 12 de julio de 2018.

⁵⁸ DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011, fecha de consulta 12 de julio de 2018.

⁵⁹ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011, fecha de consulta el 12 de julio de 2018 y DECRETO por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02%2F04%2F2013, fecha de consulta 8 de julio de 2018.

⁶⁰ Procuraduría General de la República, *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo*, México, febrero de 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf, fecha de consulta 8 de julio de 2018.

⁶¹ Véase, Salazar Ugarte, Pedro, coord., *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014, p. 120.

Las reformas constitucionales referidas, pretenden producir una transformación sustancial de todo el sistema jurídico mexicano de procuración e impartición de justicia, principalmente en materia penal, para construir un nuevo sistema jurídico nacional garantista que propicie el ejercicio y disfrute de los derechos humanos de todas las personas en el país, contemplados tanto a nivel constitucional como convencional. No obstante, persisten grandes problemas al respecto que, como tales, demandan una solución.

Al compás de dicha transformación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se erige como un órgano constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, de conformidad con el artículo 102, apartado B, de la Constitución, que tiene como fin la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos.

Es preciso destacar el trabajo de la CNDH en la prevención, protección y atención de las violaciones de derechos humanos. Esto a través del ejercicio de la facultad conferida por el artículo 40 de su propia Ley,⁶² y en los artículos 116⁶³ y 117⁶⁴ de su Reglamento Interno, consistente en poder requerir la implementación de medidas precautorias o cautelares a las autoridades competentes, para que se conserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos humanos, con el fin de evitar la consumación irreparable de violaciones a los derechos humanos, o la producción de daños de difícil reparación; lo que constituye sin lugar a dudas una herramienta importante en la prevención de daños o violaciones más graves.

⁶² El artículo 40 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala: “El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación o reparatorias, según lo requiera la naturaleza del asunto”.

⁶³ El artículo 116 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dispone: “Para los efectos del artículo 40 de la Ley, se entienden por medidas precautorias o cautelares todas aquellas acciones o abstenciones que el visitador general solicite a las autoridades competentes para que, sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos humanos”.

⁶⁴ El artículo 117 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala: “El Visitador General podrá requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares ante las noticias de la violación reclamada, cuando ésta se considere grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones atribuidos a la autoridad o servidores públicos presuntamente responsables, constituyendo razón suficiente que, de ser ciertos los mismos, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus derechos humanos. Las medidas precautorias o cautelares solicitadas se notificarán a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones, mediante la utilización de cualquier medio de comunicación escrito o electrónico. Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar contarán con un plazo máximo de tres días para notificar a la Comisión Nacional si dicha medida ha sido aceptada. En caso de que la solicitud se realice por vía telefónica, se estará a lo dispuesto en el artículo 105 de este Reglamento. Cuando los hechos fueren ciertos y la autoridad a la que se notifique el requerimiento de la Comisión Nacional para que decrete una medida cautelar o precautoria los niegue o no adopte la medida requerida, se hará constar en la recomendación que se emita, una vez realizadas las investigaciones para que se hagan efectivas las responsabilidades del caso. Cuando los hechos violatorios no resulten ciertos, las medidas solicitadas quedarán sin efecto”.

Además, para cumplir con los objetivos citados, la CNDH tiene entre sus atribuciones, por un lado, conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal y de formular recomendaciones públicas inatacables,⁶⁵ denuncias y quejas ante las autoridades respectivas y, por el otro lado, investigar violaciones graves a derechos humanos.⁶⁶ En este sentido, dichas recomendaciones y demás instrumentos jurídicos elaborados por este organismo han sido relevantes, al impulsar el acceso a la justicia y la construcción de un marco jurídico de protección integral de los derechos humanos, en armonía con los estándares internacionales establecidos en la materia.

Por su parte, la configuración del Sistema Nacional Anticorrupción⁶⁷ ofrece una propicia ocasión para emprender el camino hacia la independencia y autonomía, tanto de las instancias de procuración, como de impartición de justicia.

En el presente diagnóstico se presenta el estado que guarda la administración y procuración de justicia en México, específicamente con relación a las temáticas abordadas por los nueve instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en la materia y que son objeto de este estudio.

Para ello, en primer término, se estudia la reforma constitucional de 2008 en materia de Seguridad y Justicia y su relación con las demás reformas constitucionales pertinentes; en segundo lugar, se hace referencia a los principales problemas que enfrenta el Sistema de Procuración y Administración de Justicia en México; en tercer lugar, se desarrolla el Sistema Nacional Anticorrupción y el papel que desempeña en la procuración y administración de justicia en México; en cuarto lugar, se plasma la importancia de las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la materia; y, en quinto lugar, se hace referencia a la evolución de la temática abordada por los nueve instrumentos de posicionamiento que son objeto de este estudio.

⁶⁵ De acuerdo al artículo 47 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

⁶⁶ El artículo 102 Constitucional, apartado B, párrafo décimo primero establece “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas”.

⁶⁷ La Reforma Constitucional de 27 de mayo de 2015, prevé la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción, pues el artículo 113 Constitucional vigente establece que el sistema “es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

3.2 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008 EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

Previo a hacer referencia a la reforma constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad, publicada el 18 de junio de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*,⁶⁸ que modificó los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es pertinente recordar los cambios que a lo largo de un siglo ha sufrido el artículo 16 constitucional, con la finalidad de aquilatar la trascendencia de la instauración de un modelo acusatorio y oral de justicia penal en el país.

Propiamente, el artículo 16 constitucional consagra el derecho a la seguridad jurídica y, como tal, sienta las bases para las actuaciones estatales que invadan la esfera jurídica de las personas. Así, desde su promulgación, la Constitución queretana de 1917, estableció que:

No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyados aquéllos por declaración bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.⁶⁹

A partir de su emisión y hasta 1983,⁷⁰ el artículo quedó intocado y el proceso penal se sustentó en el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado.⁷¹ Es de destacar que, según el texto primario, la orden de aprehensión podía ser expedida con el apoyo de la declaración bajo protesta de persona digna de fe, lo que a todas luces resultaba subjetivo y, en consecuencia, otorgaba un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad investigadora.

Muchos años más tarde, el 3 de septiembre de 1993, fue reformado por segunda ocasión el artículo en comento, a fin de introducir en su segundo párrafo la categoría “tipo penal”. Dicho artículo a la letra decía: “No podrá librarse orden de aprehensión, sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale

⁶⁸ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008, fecha de consulta 12 de julio de 2018.

⁶⁹ *Political Database of the Americas, Constitución Federal de 1917, República de México*, Georgetown University, 2006. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Mexico/mexico1917.html>, fecha de consulta 3 de julio de 2018.

⁷⁰ Dentro de esta primera modificación, fue adicionado el artículo 16 Constitucional a fin de salvaguardar la inviolabilidad de la correspondencia y establecer derechos y límites a la presencia de los miembros del ejército, véase DECRETO que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de febrero de 1983. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794117&fecha=03/02/1983, fecha de consulta 3 de julio de 2018.

⁷¹ Díaz Aranda, Enrique, *Dolo*, México, Porrúa, 2010, p.14.

como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado”.⁷²

Con base en esta reforma, el 10 de enero de 1994 se modificaron varias leyes secundarias a fin de darle operatividad, principalmente el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.⁷³

La transición del concepto *cuerpo del delito* a *tipo penal* no fue únicamente semántica. Para efectos de procuración de justicia fue determinante y generó un cambio importante en la forma en que los procedimientos de investigación y persecución de los delitos se llevaron a cabo. La necesidad de contar con la existencia de datos que acreditaran los elementos que integran el tipo penal supuso un requisito complicado de colmar para la autoridad investigadora, pues trascendía a la imputación directa que anteriormente bastaba o a la existencia objetiva del cuerpo del delito, ya que requería que se demostraran los elementos que integraban los tipos penales, incluidos, por ejemplo, el dolo o la culpa del presunto responsable.⁷⁴

Lo anterior, suponía garantías de salvaguarda al inocente, pero demandaba ahínco en la integración de las averiguaciones previas, lo que se tradujo en un incremento en los índices criminales y en la percepción de la impunidad, al no ser capaz la autoridad de integrar las averiguaciones previas como auténticas investigaciones y no sólo como expedientes de trámite.

La redacción del artículo 16 constitucional en esa época (1993-1999) puede suponer un antecedente importante a la reforma de 2008, al intentar transformar al Ministerio Público y a las Policías en agentes investigadores profesionales y meticulosos, pues la misma tendía a unificar criterios y con ello dotar de certeza jurídica al proceso, ya que el ministerio público, el juez y el

⁷² DECRETO por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 3 de septiembre de 1993. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4780397&fecha=03/09/1993, fecha de consulta el 8 de julio de 2018.

⁷³ Esta reforma también modificó disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Extradición Internacional, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Véase DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 10 de enero de 1994. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4657555&fecha=10/01/1994, fecha de consulta 8 de julio de 2018.

⁷⁴ Díaz Aranda, Enrique, *op. cit.*, p. 163.

abogado sabían los elementos que debían probar o desvirtuar y, en consecuencia, cuándo y dónde realizar las argumentaciones dogmáticas o probatorias respectivas.⁷⁵ Lo que necesariamente equilibraba la relación entre las partes.

Ante el panorama adverso por el incesante aumento de la delincuencia, en 1998 el Estado decidió dar marcha atrás y retomar la idea de cuerpo del delito en los textos penales dentro de un contexto amplio: una cruzada contra el crimen y la delincuencia, auspiciada por el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. En efecto, en su cuarto informe de labores, el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo, textualmente indicó que: “Con el fin de disponer de instrumentos jurídicos que impidan a los delincuentes evadir la acción de la justicia, se ha propuesto una reforma a los artículos 16, 19, 20, 22 y 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las iniciativas de reformas buscan, en primer término, situar en su adecuada dimensión los requisitos para que los jueces libren órdenes de aprehensión y emitan autos de formal prisión”.⁷⁶

Lo anterior trajo como resultado la reforma constitucional del 8 de marzo de 1999,⁷⁷ que cambió la redacción del artículo 16 constitucional a fin de retomar la idea del cuerpo del delito y prescribió que las órdenes de aprehensión serían libradas cuando existieran “datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado”. Esta postura es motivo de preocupación para quienes abrazan una postura a favor de los derechos humanos, pues privilegiar las detenciones rápidas sobre una investigación confiable, eventualmente generará perjuicios en contra de personas no involucradas en la comisión de delitos, pero que, por su apariencia, su estatus social o simplemente las condiciones de tiempo y espacio en que suceden los hechos, son tomadas como personas probablemente responsables.

La reforma de 1999 exigió únicamente que el Ministerio Público acreditara los elementos objetivos del delito, flexibilizando así la alta exigencia impuesta por el constituyente en 1994. Dichas exigencias tenían por objeto no privilegiar a los delincuentes sino proteger a los que no lo son⁷⁸ y con ello, salvaguardar los derechos de éstos y enfilar los esfuerzos estatales a la investigación y localización de los verdaderos delincuentes. De ahí que, en lugar de combatir los obstáculos técnicos, jurídicos y presupuestales para la debida investigación y persecución del delito, se optó por eliminar principios fundamentales del Derecho Penal como el de presunción de inocencia.

Los cambios que ha sufrido la Constitución y la legislación secundaria en materia de procuración de justicia permiten hablar de un proceso de transición de un modelo mixto –no inquisitivo,

⁷⁵ *Ibidem.*, p. 188.

⁷⁶ Zedillo, Ernesto, 4º. *Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, Capítulo 2, 1998. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/4info/escrito.html>, fecha de consulta 3 de julio de 2018.

⁷⁷ DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 8 de marzo de 1999. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4997854&fecha=08/03/1999, fecha de consulta 8 de julio de 2018.

⁷⁸ Díaz Aranda, Enrique, *op. cit.* p. 192.

pues no recayó nunca en una sola persona o institución el carácter de acusador y decisor— a un modelo acusatorio en la actualidad. El procedimiento mixto fue poco activo en el tema de la protección de los derechos humanos de las personas involucradas en el proceso, dado que no hacía énfasis en los principios básicos de debido proceso, sino en los de corte inquisitivo, tales como:

1. *Prueba pre constituida.* Todas o casi todas las pruebas se desarrollaban por y ante el órgano de acusación. En la primera etapa del procedimiento, denominada “averiguación previa”, el Ministerio Público actuaba con el carácter de autoridad e incluso gozaba de fe pública. Los hechos o las circunstancias de los que diera cuenta se consideraban verdad legal (fe pública), por lo que difícilmente se podía impugnar algún señalamiento o constancia que él mismo realizara. Y llevaba a cabo actuaciones que en sí mismas, al final constituían pruebas en contra de la persona indiciada al momento de judicializar el caso. De este modo, era bastante común que las pruebas que aportaba el Ministerio Público sirvieran de base y, en muchas ocasiones, fueran las únicas desahogadas para la sentencia. Así, la prueba desahogada por el propio órgano de acusación era difícilmente controvertida por la defensa, la cual no contaba con los recursos y medios de los que se valía el órgano de acusación.⁷⁹
2. *Identidad del Juez.* El juez que librara la orden de detención, calificaba la detención, el auto de procesamiento y dictaba la sentencia. Se daba el caso extremo en que el mandato de detención era prácticamente el mismo que el que contenía la sentencia, toda vez que las pruebas desahogadas en la averiguación previa eran la base del mandato de detención, del procesamiento formal y de la sentencia, pues difícilmente la defensa podía aportar mayores pruebas que las desahogadas en la primera etapa.
3. *Reiteración de pruebas.* En virtud de que las pruebas se desahogaban en la etapa inicial, en la investigación las mismas pruebas eran repetidas, casi de manera ritual, ante el juez. En la práctica, al mandato de detención únicamente se le iban agregando pruebas que generalmente consistían en la repetición —vía ampliación— de las mismas, y que ya se habían desahogado en la etapa previa o bien en la inicial. En consecuencia, las personas que declaraban en la indagatoria lo volvían a realizar, pero ahora ante el juez, sin sentido alguno pues no era válida en esta instancia su retractación o, al menos, modificación de sus deposiciones iniciales. Esto bajo el argumento de que eran preferibles las declaraciones iniciales, pues se presumían sin aleccionamiento, por lo que se les confería mayor valor probatorio.
4. *Detención para investigar.* Esta característica invertía un principio básico de debido proceso: investigar para detener. Con esta característica, se afectaba sistemáticamente la libertad de las personas en aras de privilegiar la investigación.⁸⁰

⁷⁹ Osorio y Nieto, Cesar Augusto, *La averiguación previa*, 13a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 24.

⁸⁰ *Idem.*

5. *Prisión preventiva como regla general.* La excepción era precisamente el ser procesado en libertad, toda vez que principios como la calificación de delitos graves o el término medio aritmético no mayor a cinco años convertían a la libertad procesal en excepción. Ello alimentaba lo que en la teoría se denominaba “los presos sin condena”, pues la regla general bajo la que operaba el sistema implicaba la prisión de la persona, inclusive, en aquellos casos en que, por no ser grave el delito, se concedía la libertad, previo el otorgamiento de garantía, principalmente económicas. Dicha situación hacía que a muchas personas procesadas les resultara inalcanzable la libertad, además de que la decisión judicial que soportaba este estado de cosas, y que era denominada formal prisión, denotaba que aun alcanzando la libertad siempre se tenía presente la amenaza de la prisión.
6. *Tortura como medio para obtener la confesión de los detenidos.* Esto se daba de manera frecuente en razón de que la confesión era considerada la prueba “reina”. El sistema que había implementado el Código de Procedimientos Penales en sus inicios, y aún a principios de la década de los noventa, permitía a la policía recibir denuncias y obtener declaraciones, normalmente extraídas por medio de tortura física que, más tarde, fue transformándose también en tortura psicológica. Esta práctica era tolerada puesto que se otorgaba mayor peso probatorio a las primeras declaraciones de la persona detenida, emitidas ante la policía, que a las declaraciones ulteriores, emitidas ante el Ministerio Público o el juez. Es de destacar que, incluso, se confería a la persona acusada la carga de la prueba en los casos en los que alegaba haber sido torturada.
7. *Procesos excesivamente prolongados.* En afán de privilegiar el derecho a la defensa, se propiciaba que los procesos se prolongaran por años. Si a esto se le suma que la persona procesada estaba detenida, es evidente que nos encontrábamos ante un panorama contrario a los principios de derecho más elementales, tales como la presunción de inocencia o la justicia pronta y expedita. Así pues, en los procedimientos penales se podían observar varios períodos prolongados de inactividad procesal, lo que en sí constituye una deficiente integración de la indagatoria. Esto sucedía no sólo durante la averiguación previa ya que la misma situación se reproducía en los tribunales.
8. *Presunción de responsabilidad.* Se detenía sistemáticamente para investigar y, aún más, la propia persona imputada es quien debía probar su inocencia. Si bien la fórmula jurídica era al contrario, esto es, se debía dar primacía a la presunción de inocencia, el planteamiento en el sistema penal anterior era detener a las personas por mera sospecha; invertir la carga de la prueba para la persona indiciada, pues era ella quien tenía que probar su inocencia y no la autoridad quien debía probar la responsabilidad; detener para procesar, y, eventualmente, determinar la culpabilidad de la persona indiciada. El sistema jurídico permitía lo anterior bajo dos figuras jurídicas particularmente inquisitivas: la probable responsabilidad y el hecho posiblemente constitutivo de delito, lo cual posibilitaba a las autoridades policiales, ministeriales y judiciales detener y enjuiciar con elementos mínimos de sospecha.

De este modo, la intervención del Estado en el proceso penal se materializó en el acaparamiento para sí de todos sus aspectos: desde la investigación hasta la ejecución de las penas. Se depositó en el Ministerio Público la exclusividad del conocer y obrar en todos los pormenores del delito. Se negó la posibilidad de que la víctima accediera a la administración de justicia. Ésta debía comunicar al Ministerio Público sus pretensiones y éste, una vez que se imponía del caso, la desplazaba y asumía la titularidad de la acción, no en su nombre —en cuanto persona que se ha visto disminuida en su esfera de derechos—, sino en representación de la sociedad agraviada por la afectación a uno de sus integrantes.⁸¹

Así, el Ministerio Público decidía si investigaba, puesto que definía sus tiempos de investigación y, en su caso, si ejercía acción penal, ya que disponía de libertad de decisión, incluso del momento para hacerlo, mientras no estuviera prescrita esa acción. Si decidía no hacerlo, materialmente la víctima no disponía de derecho alguno para oponerse, hasta que en 1995 se abrió, vía interpretativa, la oportunidad de impugnar el ejercicio de la acción penal, de conformidad con el criterio de jurisprudencia 114/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁸²

Las características y los principios propios del sistema procesal penal que imperaba en México propiciaban que se violentaran sistemáticamente los derechos humanos de las personas que se veían involucradas en un litigio, ya sea como víctimas o como imputadas. Ante las arbitrariedades de este procedimiento penal, las personas tenían, en términos generales, tres mecanismos para su defensa: el juicio de amparo; el mecanismo de queja ante la CNDH; y, en última instancia, acudir a la justicia internacional.

El juicio de amparo es el medio jurisdiccional por excelencia para la defensa de los derechos humanos en México. Anteriormente a las reformas en materia de derechos humanos de 2011 y de amparo de 2011 y 2013, el juicio de amparo tenía como objetivo la protección de las garantías individuales por leyes o actos de autoridad que las violaran, según lo señalaba el artículo 103, fracción I, de la Constitución. Esta disposición no experimentó cambios desde su redacción original en la Constitución de 1917; de hecho, tuvo como su inspiración el artículo 101 de la Constitución de 1857, que era prácticamente similar en su redacción.⁸³

⁸¹ Aguilar Morales, Luis María, “Reforma constitucional en materia penal de 2008. Antecedentes, objetivos y ejes rectores”, en Gómez González, Arely (coord.), *Reforma Penal 2008-2016. El Sistema Penal Acusatorio en México*. México, INACIPE, 2016, p. 29.

⁸² SCJN, Acción Penal. Es procedente el juicio de amparo, mientras no se establezca en ley la vía jurisdiccional de impugnación ordinaria, para reclamar las resoluciones sobre el no ejercicio o desistimiento de aquélla (Artículo 21, Párrafo Cuarto, De La Constitución Federal). Época: Novena. Registro: 190963. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, octubre de 2000. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: P./J. 114/2000, p. 5.

⁸³ Al respecto, véanse: Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma a los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 19 de marzo de 2009, p. 2; Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 15 de febrero de 2011, pp. 2 y 4.

A partir de las reformas señaladas de 2011 y 2013, el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los *derechos humanos* reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de acuerdo con los artículos 103, fracción I, de la Constitución y 1, fracción I, de la Ley de Amparo.⁸⁴ No obstante lo anterior, hay que destacar que si bien el juicio de amparo es un mecanismo jurisdiccional valioso y fundamental en el ordenamiento jurídico mexicano para la defensa de los derechos humanos de todas las personas, también es un recurso costoso, formal y excesivamente técnico.

Además de los mecanismos de defensa jurisdiccionales (como el juicio de amparo) para la defensa de los derechos humanos violentados ante las arbitrariedades del proceso penal, desde su creación, las personas han contado con la CNDH, organismo constitucional autónomo protector de los derechos humanos, con oficiosidad al actuar, accesibilidad, sus mecanismos de queja sin formalismos jurídicos para su intervención y, sobre todo, con su trabajo dirigido a la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Así pues, la CNDH se ha consolidado como una institución importantísima en la defensa de los derechos humanos que influye en la forma de actuar de las autoridades, llegando al punto de señalarles sus deficiencias en los procedimientos realizados y, sobre todo, buscando incidir en la erradicación de los abusos cometidos por las autoridades, a través de la elaboración y emisión de recomendaciones a las autoridades. Particularmente, con las Recomendaciones Generales y los Informes Especiales intenta llegar a un mayor número de autoridades, a fin de prevenir la realización o repetición de actos violatorios a los derechos humanos.⁸⁵

Las prácticas violatorias a los derechos humanos por parte de los operadores del sistema penal tuvieron como consecuencia que a lo largo de los años la CNDH emitiera diversas observaciones y recomendaciones al respecto, y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales y organismos internacionales de derechos humanos emitieran jurisprudencia y recomendaciones respectivamente, evidenciando las señaladas violaciones a los derechos humanos, propiciadas por las características y los principios del sistema penal mixto, los cuales son incompatibles con un sistema democrático de derecho. Esencialmente, las observaciones versaban sobre detenciones ilegales, tortura, allanamientos ilegales, uso ilegítimo de la fuerza, criterios sobre detención, allanamiento y puesta a disposición de las autoridades de la persona imputada, integración deficiente de las investigaciones, y otras arbitrariedades cometidas por la actuación de policías y agentes del Ministerio Público.

⁸⁴ Abúndese más sobre este tema en: García Herrera, Alfonso, “El objeto de protección del nuevo juicio de amparo mexicano”, *Revista Derecho del Estado*, No. 34, enero-junio de 2015, pp. 153-181; Fernández Fernández, Vicente y Nitza Samaniego Behar, “El juicio de amparo: historia y futuro de la protección constitucional en México”, *Revista IUS*, vol. 5, núm. 27, enero-junio de 2011, pp. 173-200.

⁸⁵ En este sentido, véase, Serna de la Garza, José María e Isidro De los Santos Olivo, coords., *La dinámica del cambio constitucional en México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2018.

Estas observaciones fueron analizadas y resueltas vía jurisprudencial por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y antes por los Tribunales Colegiados de Circuito, pero alcanzaron su máxima expresión con las demandas entabladas en contra del Estado mexicano por violaciones a los derechos humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales tuvieron como consecuencia que emitiera siete sentencias condenatorias para México por tales motivos.⁸⁶ En dichas sentencias se evidenció la falta de cumplimiento de México a los compromisos internacionales asumidos en materia de protección y respeto a los derechos humanos y la grave crisis del sistema de justicia penal vigente al momento de las violaciones. Entre estas sentencias destacan Campo Algodonero, Rosendo Radilla Pacheco, Inés Fernández Ortega, así como el caso de Alfonso Martín del Campo Dodd.⁸⁷

Para el 2008, año de la reforma en materia de seguridad y justicia, México ya contaba con varias demandas próximas a resolverse por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violaciones graves a los derechos humanos, relacionadas con temas de tortura, desaparición forzada de personas, violencia de género y violaciones al debido proceso. En estos casos se denunciaba la grave problemática existente en el ámbito de procuración y administración de justicia, tanto a nivel federal como local. Si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos no había entrado al fondo del asunto, ya se había tomado conocimiento del Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México, el 3 de septiembre de 2004, por un tema relacionado con actos de tortura hacia el quejoso, evidenciando las deficiencias existentes en el sistema inquisitivo penal.

Era necesario transformar el sistema de justicia en uno más garantista y protector de los derechos humanos de las personas que intervienen en el proceso penal, ya sea en calidad de imputadas o de víctimas; y en uno que respondiera a los reclamos nacionales e internacionales existentes en la materia. De este modo, la reforma penal propuso la transformación a un sistema de justicia penal de corte acusatorio, adversarial y fundado en una serie de principios de derechos humanos en favor de la persona imputada y de las víctimas, basado en un modelo de juicios llevados ante tribunales, en forma oral y pública, bajo un método de audiencias. En este contexto es que se

⁸⁶ Del periodo comprendido del 2004 al 2013, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha conocido de varias demandas en contra del Estado Mexicano y ha emitido 7 sentencias condenatorias respecto de 8 casos contenciosos en contra de nuestro país, a saber: Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013; Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010; Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010; Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010; Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009; Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009; y, Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Estas sentencias internacionales son vinculantes para el Estado mexicano. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es, fecha de consulta: 29 de octubre de 2018.

⁸⁷ García Ramírez, Sergio, et. al., coords., *Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos: influencia y repercusión en la justicia penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 2014. Las sentencias condenatorias para México, emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr>

ha dado una importante transformación legal del sistema de justicia penal mexicano, aunado a las reformas constitucionales y los procesos de implementación para el cumplimiento de las sentencias internacionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano.⁸⁸

3.2.1 Contenido de la reforma penal de 2008

La reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia penal se caracteriza por ser una reforma democratizadora y ha tenido un impacto sin precedentes.⁸⁹ De un lado, porque en sus orígenes proviene, en gran medida, de la demanda de la sociedad civil organizada de contar con un sistema de justicia penal eficaz que no viole los derechos humanos de las personas involucradas en el proceso y otorgue justicia a las víctimas.

De este modo, la multicitada reforma de 2008 es un parteaguas en la justicia penal ya que cambia sustancialmente el proceso y la forma de tramitar un caso. Busca transitar e instaurar un modelo en el que se cumpla el debido proceso y erradicar las prácticas nocivas del modelo anterior (mixto-inquisitivo), en el cual se violentaban sistemáticamente los derechos de las personas que se veían involucradas en un litigio penal, ya sea como víctimas o como imputadas.

La iniciativa de reforma constitucional de 2008 fue presentada por el Ejecutivo Federal y enviada al Senado de la República y a la Cámara de Origen el 9 de marzo de 2007.⁹⁰ El dictamen emitido por la Cámara de Diputados incluyó diez iniciativas más, presentadas por los diversos grupos parlamentarios allí representados, las cuales fueron discutidas y aprobadas por ambas cámaras,

⁸⁸ El cumplimiento de las sentencias internacionales trajo como consecuencia que nuestras autoridades jurisdiccionales federales tuvieran que pronunciarse en torno a cómo había de llevarse a cabo el reconocimiento y cumplimiento a dichas resoluciones, así como también, respecto a la jerarquía de las normas convencionales de derechos humanos en el derecho mexicano y de toda norma derivada de la jurisprudencia internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto, cabe citar las resoluciones de la SCJN, recaídas al Expediente “Varios” 912/2010 y la que resolvió la Contradicción de Tesis 293/2011, la primera, con motivo del cumplimiento a la Sentencia de la Corte Interamericana dictada en el Caso Rosendo Radilla y, la segunda, una Resolución de una denuncia de Contradicción de Tesis, en donde se precisó que la jerarquía de las normas de derechos humanos contenidas en los Tratados internacionales en los que México es parte y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son de rango constitucional y vinculantes para todas las autoridades mexicanas. Disponible en: http://www.dplf.org/sites/default/files/scjn-expediente_varios_912-2010_0.pdf; <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=129659&SeguimientoID=556>, fecha de consulta: 28 octubre de 2018.

⁸⁹ Véase, García Ramírez, Sergio, *La Reforma Procesal Penal en la Constitución Mexicana: Transacción y Transición*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013. pp. 516 y 517. García Ramírez Sergio, Islas de González Mariscal Olga, coord., *Evolución del sistema penal en México, tres cuartos de siglo*. México, UNAM, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2017.

⁹⁰ Véase., García Ramírez, Sergio y Olga Islas de González Mariscal, coord., *La reforma constitucional en materia penal, Jornadas de justicia penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009. Disponible en: http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/temas_selectos/reforma.constitucional.pdf, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

desde principios de diciembre de 2007 y hasta el 6 de marzo de 2008.⁹¹ El Dictamen, elaborado y aprobado por ambas cámaras del Poder Legislativo, culminó con la promulgación y aprobación del Decreto respectivo por el Ejecutivo Federal, quien lo publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, mediante el cual se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹²

En los artículos transitorios de dicho Decreto se establecieron los lineamientos para llevar a cabo el proceso de implementación correspondiente, a través del desarrollo de la legislación secundaria. En el artículo segundo transitorio se lee lo siguiente:

Segundo.- El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales (...).

Del artículo segundo transitorio se desprende que la implementación de esta reforma constitucional implicaría, en un primer momento, no sólo una serie de acciones legislativas a cargo de la Federación, sino también de Estados. Contempló que el sistema procesal penal acusatorio habría de entrar en vigor cuando lo determinara la legislación secundaria correspondiente y sin que excediera del plazo de ocho años, que se fijó para el 18 de junio de 2016. Y estableció que la Federación, las Entidades Federativas y la Ciudad de México (entonces Distrito Federal) podrían adoptar el nuevo sistema de justicia penal conforme a

⁹¹ *Cuaderno de Apoyo. Reforma constitucional en materia de justicia penal y Seguridad Pública (proceso legislativo)*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información, Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, 2008. Disponible en: www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf

⁹² DECRETO publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de esa fecha, *op. cit.*

la modalidad que determinaran, ya fuera de manera regional o por tipo de delito. Por cuanto hace a la Federación, ésta optó por llevar a cabo el proceso de implementación de manera regional.⁹³

El artículo tercero transitorio especificó que en el caso de que algunas de las Entidades Federativas hubieran realizado acciones tendentes a la implementación del sistema procesal penal acusatorio en sus respectivos ordenamientos jurídicos, previo a la publicación del Decreto, se les daría pleno reconocimiento y entrada en vigor al día siguiente de la publicación de dicho Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, teniendo como efecto que las actuaciones procesales que se hubieran practicado por dichos Estados serían consideradas válidas, previa declaratoria correspondiente referida en este mismo artículo transitorio, de la siguiente manera:

Tercero.- No obstante lo previsto en el artículo transitorio segundo, el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, en las entidades federativas que ya lo hubieran incorporado en sus ordenamientos legales vigentes, siendo plenamente válidas las actuaciones procesales que se hubieran practicado con fundamento en tales ordenamientos, independientemente de la fecha en que éstos entraron en vigor. Para tal efecto, deberán hacer la declaratoria prevista en el artículo transitorio Segundo. (...).

El sistema de justicia penal incluyó una transformación no sólo en el proceso penal, sino en el sistema penitenciario, buscando que se implantara un régimen de reinserción social del individuo, basado en la modificación y revisión de las penas, debidamente regulado en la legislación secundaria que se emitiera en su momento para ese efecto,⁹⁴ la cual no podría exceder del plazo de tres años, contados a partir de la fecha de publicación del Decreto en comento: “Quinto.- El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto. (...)”.

Asimismo, la reforma especificó el deber del Congreso de la Unión de expedir, en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la publicación del Decreto, una Ley que estableciera el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y el plazo de un año para que las Entidades Federativas emitieran sus leyes respectivas en la materia como se lee a continuación: “Séptimo.- El Congreso de la Unión, a más tardar dentro de seis meses a partir de la publicación de este

⁹³ Véase Consejo de la Judicatura Federal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Nuevo Sistema de Justicia Penal*, Suplemento 2015, México, SCJN, 2016, p. 12. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo/2016-11/NuevoSistemaPenal.pdf, fecha de consulta 12 de diciembre de 2018.

⁹⁴ Véase, Sánchez Galindo, Antonio, “Situación general de las prisiones en la actualidad a nivel nacional”, en García Ramírez, Sergio, Islas de González Mariscal Olga, (Coords.), *La situación actual del sistema penal en México XI Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, INACIPE, 2011.

Decreto, expedirá la ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Las entidades federativas expedirán a más tardar en un año, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las leyes en esta materia”.

La reforma constitucional contempló el deber de las diferentes autoridades federales y locales responsables de la implementación de destinar un determinado presupuesto para el diseño y la implementación de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura correspondiente, así como también para la capacitación del personal responsable de operar el nuevo sistema de justicia penal, tales como la formación y capacitación de jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados:

Octavo.- El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del sistema de justicia penal. Las partidas presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los presupuestos sucesivos. Este presupuesto deberá destinarse al diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la capacitación necesaria para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados. (...).

Para la coordinación del proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal se contempló la creación de una instancia de coordinación, que contaría con una Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC),⁹⁵ la cual coadyuvaría y apoyaría a los miembros que conformaran dicha instancia, a saber: representantes de los tres poderes, del sector académico y de la sociedad civil, de las conferencias encargadas de los temas de seguridad pública, de procuración de justicia, y de las presidencias de tribunales: “Noveno.- Dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto se creará una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales, la cual contará con una secretaría técnica, que coadyuvará y apoyará a las autoridades locales y federales, cuando así se lo soliciten”.

En ese sentido, se contempló la creación de un fondo para el financiamiento de las actividades de la Secretaría Técnica: “Décimo.- La Federación creará un fondo especial para el financiamiento de las actividades de la secretaría técnica a que se refiere el artículo transitorio octavo. Los fondos se otorgarán en función del cumplimiento de las obligaciones y de los fines que se establezcan en la Ley”.

⁹⁵ DECRETO por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una instancia de coordinación, *Diario Oficial de la Federación* 13 de octubre de 2008. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5063719&fecha=13/10/2008, fecha de consulta 28 de octubre de 2018. La capacitación en el tema de derechos humanos por parte de la SETEC fue en el bloque 2, el cual se dirigió a todos los perfiles de los operadores del sistema. Disponible en: http://setec.gob.mx/es/SETEC/Perfilador_Docente, fecha de consulta 28 de marzo de 2018.

Posteriormente, el 17 de junio de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley Federal de Defensoría Pública; del Código Fiscal de la Federación, y de la Ley de Instituciones de Crédito.⁹⁶ Con todo esto, en junio de 2016 se dio paso a un nuevo sistema de justicia penal acusatorio.

3.2.2 Características del nuevo sistema de justicia penal

El nuevo sistema de justicia constituye una reacción a los excesos y deficiencias que presentaba el sistema mixto y constituye una profunda transformación del sistema de justicia penal, del ámbito de la seguridad pública y de la ejecución de las sanciones penales.

Las características principales del sistema comprenden los siguientes rubros:⁹⁷

1. Principios;
2. Seguridad pública;
3. Presunción de inocencia;
4. Derechos de la víctima;
5. Medios alternos de solución de controversias;
6. Juicio oral, y
7. Juez de Control, Juez de Juicio Oral y Juez de Ejecución.

1. Principios

La importancia de los principios radica en que sirven de guía y orientación a todo el sistema de justicia. Permiten darle coherencia y son útiles como parámetros de interpretación jurídica. En el derecho contemporáneo es común que los sistemas se vean orientados por sus principios.⁹⁸ Con base en lo dispuesto en el artículo 20 constitucional, el proceso penal será acusatorio y oral y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración,

⁹⁶ Véase: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441763&fecha=17/06/2016, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

⁹⁷ López Medrano, Delio Dante, “La oralidad en el procedimiento penal”, en *IterCriminis, Revista de Ciencias Penales*, núm. 2, segunda época, marzo de 2002, México, INACIPE, pp. 223 a 246.

⁹⁸ *Idem*.

continuidad e inmediación, los cuales son desarrollados en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP):

1.1. Publicidad

El artículo 5o. del CNPP dispone:

Artículo 5.- Principio de publicidad. Las audiencias serán públicas, con el fin de que a ellas accedan no sólo las partes que intervienen en el procedimiento sino también el público en general, con las excepciones previstas en este Código.

Los periodistas y los medios de comunicación podrán acceder al lugar en el que se desarrolle la audiencia en los casos y condiciones que determine el Órgano jurisdiccional conforme a lo dispuesto por la Constitución, este Código y los acuerdos generales que emita el Consejo.

Si bien el sistema mixto también consideraba que las audiencias debían ser públicas, en la práctica ello era la excepción, pues en los juzgados no había las condiciones materiales para hacer efectivo este principio, y en los tribunales apenas había lugar para las partes en el proceso, pero no siempre para el público. Actualmente, este principio de publicidad se logra hacer realidad con el diseño de los nuevos juzgados, contruidos exprofeso para este sistema, buscando hacer efectivo, al menos en este sentido, dicho principio.

1.2. Contradicción

Con relación a este principio, el artículo 6o. del CNPP establece: “Las partes podrán conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte, salvo lo previsto en este Código”.

Este principio busca evitar las prácticas en las que la persona indiciada no se enteraba que estaba siendo investigada, menos aún de las pruebas que obraban en su contra. De hecho, era común que se le ocultaran las constancias para ser consignada con un juez, ya que casi todos los delitos tenían señalada la prisión preventiva. Así, lo común era que el Ministerio Público desahogara las pruebas que consideraba que apoyaban la acusación, sin que la persona imputada pudiera conocerlas y mucho menos oponerse o aportar pruebas que las contradijeran.

1.3. Concentración

El artículo 8 del CNPP prevé este principio: “Las audiencias se desarrollarán preferentemente en un mismo día o en días consecutivos hasta su conclusión, en los términos previstos en este Código, salvo los casos excepcionales establecidos en este ordenamiento. Asimismo, las partes podrán solicitar la acumulación de procesos distintos en aquellos supuestos previstos en este

Código”. Este principio busca desahogar las audiencias en un solo momento a fin de no prolongar el desahogo de las pruebas durante meses e incluso años.

1.4. Continuidad

El artículo 7o. del CNPP regula este principio en los términos siguientes: “Las audiencias se llevarán a cabo de forma continua, sucesiva y secuencial, salvo los casos excepcionales previstos en este Código”. A través de este principio se complementa el principio de concentración, pues exige que las audiencias no se interrumpan y que se lleven a cabo hasta el desahogo final. A fin de que el Órgano jurisdiccional pueda verificar las pruebas y argumentos de manera concentrada.

1.5. Inmediación

Este principio está previsto en el artículo 9 del CNPP, que dispone: “Toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del Órgano jurisdiccional, así como de las partes que deban de intervenir en la misma, con las excepciones previstas en este Código. En ningún caso, el Órgano jurisdiccional podrá delegar en persona alguna la admisión, el desahogo o la valoración de las pruebas, ni la emisión y explicación de la sentencia respectiva”.

En el anterior modelo de justicia penal se toleraba que el desahogo de las audiencias se efectuara ante un secretario de acuerdos, sin la presencia del Juez, quien simplemente se limitaba a firmar y, de esa manera, avalaba todo lo desahogado a pesar no haber estado presente, aun cuando la ley lo exigía. Ahora, el principio de inmediación exige como requisito de validez de lo actuado que el Juez se encuentre presente y se hace efectivo con los nuevos juzgados y el hecho de que las audiencias sean video grabadas.

2. Seguridad Pública

Esta característica pretende poner fin al conflicto existente entre la Policía y el Ministerio Público por el control de la investigación. Se conservan las distintas instituciones policiales, dada la existencia de los tres órdenes de gobierno y que a los mismos se les atribuye la obligación de proporcionar seguridad. Sin embargo, la reforma busca unificar las funciones preventivas y de investigación de delitos, lo que es congruente con lo señalado en el dictamen del Senado.⁹⁹

En relación con la materia de Seguridad Pública, este precepto ha sido reformado a fin de establecer en términos precisos, la relación existente entre el Ministerio Público y las Policías

⁹⁹ DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Gobernación; de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, Segunda, con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aprobado con 79 votos en pro, 27 en contra y 4 abstenciones. Devuelto a la Cámara de Diputados, para efectos de lo dispuesto en el inciso e), del artículo 72 Constitucional, Gaceta Parlamentaria, 13 de diciembre de 2007, Discusión y votación, 13 de diciembre de 2007.

en torno a la investigación de los delitos, además de regular la investigación preventiva y de inteligencia policial.

La reforma es congruente en relación con la regulación que existe en otros países donde la conducción y mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de delitos estará bajo la conducción y mando del Ministerio Público y además realizan funciones de análisis e investigación preventiva.

La tesis sostenida por el Constituyente Permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del Ministerio Público y los elementos de policía; sin embargo, se precisa que siempre que se trate de la investigación de los delitos ésta actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en ejercicio de la función, es decir, éste consolida con la reforma, su carácter de controlador y eje rector de la fase investigadora.

Estas comisiones unidas consideran necesario enfatizar que la función de investigación de los delitos corresponde, tanto a las policías, como al Ministerio Público. Esto es una necesidad, si se considera que el monopolio de la investigación, al menos en la literalidad del texto, corresponde exclusivamente en la actualidad a las Procuradurías o Fiscalías, lo que ha traído, como consecuencia interpretar que las policías, aún las ministeriales, no pueden realizar absolutamente ninguna de las fases dentro de la investigación; no obstante, es necesario resaltar que esta apreciación es incorrecta, si se compara con los modelos más avanzados de investigación, donde corresponde a la policía realizar tareas fundamentales, como la conservación de la escena del crimen, el recopilar en los instantes inmediatos posteriores a la comisión de aquél, datos o evidencias que serán imprescindibles para asegurar un proceso penal exitoso, entre otras.

Con ello se pretende la subordinación de la policía al Ministerio Público, dada la proclividad de la primera de “investigar” a través de la tortura. De esta forma, nuestro sistema jurídico reconoce dos funciones respecto de la investigación de delitos: preventiva y persecutoria.¹⁰⁰ Con relación a la Policía Ministerial, su función investigadora tiene su base constitucional en el artículo 21, párrafo primero, mientras que la facultad de investigación de las policías preventivas encuentra su fundamento en el párrafo noveno del mismo numeral.¹⁰¹ En estos términos, el artículo 21 constitucional dispone:

Artículo 21.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. (...)

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la

¹⁰⁰ Véase, Vázquez González de la Vega, Cuauhtémoc, *et al.*, *Nuevo paradigma policial en el sistema penal acusatorio*. México, Flores Editor, 2018.

¹⁰¹ López Medrano, Dante, *op. cit.*

ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. (...)

3. Presunción de inocencia

El artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución consagra el derecho a la presunción de inocencia que debe tener toda persona imputada, en los términos siguientes:

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa; (...)

Este derecho constitucional busca eliminar la práctica de considerar a la persona imputada como culpable, *apriori*, lo cual conllevaba que debía demostrar su inocencia y defenderse estando presa, además de financiarse una defensa adecuada.

La presunción de inocencia, otorga la posibilidad de que la persona imputada enfrente el proceso en libertad, combatiendo así la prevalencia de la prisión preventiva, medida que debe tener un carácter de excepcionalidad.

4. Derechos de la víctima

La redacción del texto constitucional vigente antes de la reforma de 2008, ya contemplaba un catálogo de derechos para las víctimas. Este hecho por sí solo, constituye un avance de suma importancia, pues incluso el viejo sistema ubicaba a la persona víctima como una tercera casi extraña al proceso. Actualmente la víctima se reconoce la calidad de parte en el proceso y puede defender sus derechos en la forma más amplia.

Ahora se cuenta con una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que normativamente tiene la obligación de atender y apoyar a quienes hayan sido víctimas de un delito federal o de una violación a sus derechos humanos. Su fin es que las personas obtengan verdad, justicia y reparación del daño. Esto con independencia de que las personas puedan designar un asesor jurídico. Así lo establece el artículo 20 constitucional, apartado C:

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

5. Medios alternos de solución de controversias

Estos mecanismos son novedosos no solamente en el sistema penal sino en el sistema jurídico mexicano.¹⁰² Así lo prevé el artículo 17, párrafo quinto, de la Constitución: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial. (...)”

En este sentido, el CNPP dispone en su artículo 184 que las soluciones alternas son el acuerdo reparatorio y la suspensión condicional del proceso. El objetivo de estos mecanismos es precisado en el artículo 1o. de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, que dispone:

¹⁰² Véase, Valadez Díaz, Manuel, *Acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso*. México, Flores Editor, 2018.

Artículo 1.- Objeto general.

Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las Soluciones Alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tienen como finalidad propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad.

6. Juicio oral

El artículo 20 constitucional dispone que el proceso penal será acusatorio y oral, lo cual se opone al sistema escrito, en el cual, si la actuación no estaba contemplada en las actas, no era considerada al momento de la resolución y no existía para fines jurídicos. Esto se traducía en dar gran importancia a la confección del “expediente” y se convertía en un ritual burocrático que implicaba constatar todo por escrito, en detrimento de la inmediación, la contradicción y, finalmente, de la justicia. En cambio, el nuevo sistema privilegia la oralidad, inclusive el juez debe velar porque las partes no recurran a la mera lectura de actuaciones, lo que era regla en el sistema mixto, en el que las partes se limitaban a dar lectura a sus posiciones, llegándose al extremo de únicamente ratificar sus escritos sin mayor argumentación oral, lo que ahora se encuentra prohibido. Así lo dispone el artículo 44 del CNPP:

Artículo 44.- Oralidad de las actuaciones procesales. Las audiencias se desarrollarán de forma oral, pudiendo auxiliarse las partes con documentos o con cualquier otro medio. En la práctica de las actuaciones procesales se utilizarán los medios técnicos disponibles que permitan darle mayor agilidad, exactitud y autenticidad a las mismas, sin perjuicio de conservar registro de lo acontecido.

El Órgano jurisdiccional propiciará que las partes se abstengan de leer documentos completos o apuntes de sus actuaciones que demuestren falta de argumentación y desconocimiento del asunto. Sólo se podrán leer registros de la investigación para apoyo de memoria, así como para demostrar o superar contradicciones; la parte interesada en dar lectura a algún documento o registro, solicitará al juzgador que presida la audiencia, autorización para proceder a ello indicando específicamente el motivo de su solicitud conforme lo establece este artículo, sin que ello sea motivo de que se reemplace la argumentación oral.

Si bien se discute si el actual sistema de justicia penal es eminentemente oral, o bien, de media oralidad, toda vez que el CNPP dispone que de ciertas actuaciones se deberá dejar constancia

escrita,¹⁰³ el criterio general para considerar un sistema como oral o escrito lo constituye la validez de las deducciones. Es claro que la validez se da por la oralidad en la audiencia y que la necesidad de la escritura, en ciertas actuaciones, tiene únicamente el sentido de facilitar el conocimiento de la resolución, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 67 del CNPP:

Artículo 67.- Resoluciones judiciales.

La autoridad judicial pronunciará sus resoluciones en forma de sentencias y autos. Dictará sentencia para decidir en definitiva y poner término al procedimiento y autos en todos los demás casos. Las resoluciones judiciales deberán mencionar a la autoridad que resuelve, el lugar y la fecha en que se dictaron y demás requisitos que este Código prevea para cada caso.

Los autos y resoluciones del Órgano jurisdiccional serán emitidos oralmente y surtirán sus efectos a más tardar al día siguiente. Deberán constar por escrito, después de su emisión oral, los siguientes:

- I. Las que resuelven sobre providencias precautorias;
- II. Las órdenes de aprehensión y comparecencia;
- III. La de control de la detención;
- IV. La de vinculación a proceso;
- V. La de medidas cautelares;
- VI. La de apertura a juicio;
- VII. Las que versen sobre sentencias definitivas de los procesos especiales y de juicio;
- VIII. Las de sobreseimiento, y
- IX. Las que autorizan técnicas de investigación con control judicial previo.

En ningún caso, la resolución escrita deberá exceder el alcance de la emitida oralmente, surtirá sus efectos inmediatamente y deberá dictarse de forma inmediata a su emisión en forma oral, sin exceder de veinticuatro horas, salvo disposición que establezca otro plazo.

¹⁰³ Acosta, Alejandro, "Oralidad. Lenta adaptación al nuevo sistema penal", en *El Universal*, 12 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2017/03/12/oralidad-lenta-adaptacion-al-nuevo-sistema-penal>, fecha de consulta: 8 de marzo de 2018.

Las resoluciones de los tribunales colegiados se tomarán por mayoría de votos. En el caso de que un Juez o Magistrado no esté de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría, deberá emitir su voto particular y podrá hacerlo en la propia audiencia, expresando sucintamente su opinión y deberá formular dentro de los tres días siguientes la versión escrita de su voto para ser integrado al fallo mayoritario.

7. Juez de Control, Juez de Juicio Oral y Juez de Ejecución

El sistema de justicia penal actual termina con la figura de juez único, quien era el que desahogaba la primera instancia del procedimiento. Con ello, se pretendió que el juez de control, quien dirime las actuaciones prejudiciales y de preparación del proceso, sea distinto del juez que habrá de resolver acerca del fondo del asunto y resuelva la litis. Con todo ello se busca impedir que el juez del juicio oral tenga un conocimiento previo del asunto, para que su decisión únicamente tome en consideración las pruebas que ante él se desahoguen.¹⁰⁴ Así lo prevé el CNPP en diversas disposiciones. Particularmente, se debe considerar la competencia de los jueces conforme lo dispone el artículo 133:

Artículo 133. Competencia jurisdiccional.

Para los efectos de este Código, la competencia jurisdiccional comprende a los siguientes órganos:

I. Juez de control, con competencia para ejercer las atribuciones que este Código le reconoce desde el inicio de la etapa de investigación hasta el dictado del auto de apertura a juicio;

II. Tribunal de enjuiciamiento, que preside la audiencia de juicio y dictará la sentencia, y

III. Tribunal de alzada, que conocerá de los medios de impugnación y demás asuntos que prevé este Código.

Otro cambio sustantivo lo constituye la intervención judicial en la etapa de ejecución de la consecuencia jurídica del delito, campo que estaba regido únicamente por órganos administrativos que, a través de un procedimiento lineal y autoritario sin el mínimo respeto a las garantías procesales, conocían y resolvían todo lo relativo al cumplimiento de la sentencia.

A través de resoluciones administrativas, se resolvía tanto el sistema de vida al interior de los centros de reclusión y cumplimiento de sentencias, como la duración misma de las condenas, llegando incluso a modificarlas, sin que la persona agraviada tuviera a su disposición mecanismos jurídicos adecuados para controvertir las decisiones. Éstas, en no pocas ocasiones, dependían de la voluntad de un funcionario del ejecutivo, lo que limitaba o hacía nugatorio el derecho al contradictorio.

¹⁰⁴ Véase, Martínez Garnelo, Jesús, *Derecho procesal penal en el sistema acusatorio y su fase procedimental oral*, 3a. ed., México, Porrúa, 2016.

Con la incorporación al sistema penal de la figura del Juez de Ejecución, se pretende que todos los actos de molestia que se lleven a cabo en el cumplimiento de la ejecución de las resoluciones y la ejecución misma sigan un procedimiento jurisdiccional, en el que las partes puedan defenderse y aportar pruebas. Esto constituye el objeto de la Ley Nacional de Ejecución Penal, como lo dispone en su artículo 1:

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto:

I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;

II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y

III. Regular los medios para lograr la reinserción social. Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en esta Ley.

De este modo, el nuevo sistema de justicia penal acusatorio amplía la protección de los derechos humanos en el sistema penal, y representa la base de actuación en un estado democrático de derecho, garante de las personas que intervienen en el proceso penal.¹⁰⁵

3.3 Problemas del Sistema de Procuración y Administración de Justicia en México

El propósito de este apartado es presentar de manera sintética el estado que guarda la Procuración y Administración de Justicia en México, mismo que acusa una serie de deficiencias y problemas.

De acuerdo con el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018,¹⁰⁶ la procuración de justicia en el país corresponde constitucionalmente a la Procuraduría General de la República, la cual cuenta con cuatro funciones principales: la primera comprende la investigación y

¹⁰⁵ Véase, García Ramírez Sergio, De González Mariscal Olga, (coord.), *La reforma constitucional...*, op. cit.

¹⁰⁶ Si bien este documento no es la única fuente de información al respecto, se toma como base por dos razones fundamentales: la primera, porque se construyó a partir de datos oficiales proporcionados por la Procuraduría General de la República y por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y fueron consensadas por las procuradurías de los estados en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; y, la segunda, porque constituyen la base de las líneas de acción proyectadas por el Gobierno de la República en la materia para el sexenio 2012-2018. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

persecución de los delitos federales, así como la atención a las víctimas de los delitos (artículos 21 y 102 constitucionales y 4o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República); la segunda consiste en establecer las directrices para la conducción y la implementación de la política criminal de la Federación, cuyo objetivo es determinar las prioridades en su actuación, así como las estrategias para alcanzarlas y los mecanismos para medir su impacto (artículos 21 y 102 constitucionales); la tercera se refiere a su función como órgano de defensa de los intereses de la sociedad y de la Federación para que no se violen los derechos humanos de los gobernados; y, la cuarta consiste en participar y conducir en el ámbito de su competencia el tránsito al sistema penal acusatorio.

Estos cuatro grandes mandatos conferidos a la Procuraduría enfrentan actualmente diversos desafíos y problemas que imposibilitan su adecuado desempeño, lo cual ha quedado documentado en diversos informes, recomendaciones y notas, emitidos tanto por autoridades como por la sociedad civil u organizaciones autónomas, nacionales e internacionales.

A fin de tener una visión amplia de la procuración de justicia en el país, el Programa Nacional de Procuración de Justicia vigente,¹⁰⁷ con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y datos obtenidos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), considera que:

- La incidencia delictiva se incrementó sostenidamente entre 2006 y 2012, teniéndose una tasa de 20 mil 220 delitos por cada cien mil habitantes.
- En 2010 se cometieron más de 22 millones de delitos y más de 17 millones de personas se convirtieron en víctimas.
- En 2012 se cometieron más de 27 millones de delitos y más de 21 millones de personas se convirtieron en víctimas.
- Los datos anteriores “reflejan la necesidad de atender los factores que tienen efectos sobre la comisión de los delitos, así como en la operación del sistema de justicia penal en el país”;¹⁰⁸ aunado a lo anterior, las cifras tocantes a la confianza que la población tiene en las autoridades son muy bajas, ni siquiera una décima parte:
- Únicamente el 8.9 por ciento de la población dijo tener “mucho confianza” en el Ministerio Público o las Procuradurías estatales.
- Sólo el 9.7 por ciento señaló tener confianza en las policías ministeriales.

De ahí que el 92 por ciento de los delitos sufridos no sean denunciados y que la principal causa esgrimida para ello sea considerar la denuncia una pérdida de tiempo, no confiar en que la autoridad haga su trabajo o temer que la denuncia genere represalias en su contra.

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ *Idem.*

Por ello, el propio Programa en comento consideró “inaplazable” tomar acciones orientadas a restaurar la confianza ciudadana en las instancias responsables de la procuración de justicia, pues considera que, a mayor confianza, mayor denuncia y, por ende, disminución de la cifra negra.

Por su parte, la administración de justicia afronta un panorama muy similar, siguiendo los datos consignados en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, se observa que:

- De las 19,978,893 denuncias que se presentaron en el fuero común entre 2000 y 2012, se dictaron 1,440,085 sentencias condenatorias.
- En los últimos años ha aumentado el número de denuncias, pero ese aumento no resulta proporcional al número de sentencias condenatorias.
- En 17 Estados, el porcentaje de consignaciones con respecto a las denuncias es menor del 10 por ciento.
- A nivel federal, entre 1999 y 2012 se consignó el 35.13 por ciento, se determinó el no ejercicio de la acción penal en un 35.54 por ciento y se envió a reserva un 23.51 por ciento.
- Respecto de las averiguaciones previas consignadas sin detenido a nivel federal, entre 2004 y 2012, se obsequiaron el 45.46 por ciento de mandamientos judiciales y se cumplimentó sólo la mitad de ellos (55.73 por ciento).

Este panorama, si bien breve, refleja una realidad desalentadora debido a las altas tasas delictivas, la imperante desconfianza de la ciudadanía y la casi nula respuesta del Estado, lo que a su vez socava la poca confianza que las personas tienen en la autoridad. Ello, sin hablar de los índices de corrupción.

Un factor importante de esta situación adversa se origina en el cambio estructural del sistema, que a raíz de las reformas constitucionales de 2008, 2011 y las correspondientes a 2014 y 2016 que modificaron el artículo 102 constitucional y dejó en manos de un órgano autónomo, la Fiscalía General de la República, la labor de procuración de Justicia, lo que cambió la arquitectura constitucional del poder e instauró un modelo acusatorio garante de derechos humanos.¹⁰⁹

Dicha transformación coexiste con la indefinición del modelo policial en el país,¹¹⁰ sobre todo ante la emisión de la Ley de Seguridad Interior¹¹¹ a finales de 2017 y su posterior impugnación mediante la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos

¹⁰⁹ Véase, *Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia*, México, CIDE, IIJ, INACIPE, 2017, p. 9.

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ DECRETO por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre de 2017. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508716&fecha=21/12/2017, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

Humanos,¹¹² mediante la cual medularmente esgrime que ha sido constante su postura sobre que:

(...) la atención a los problemas de seguridad y justicia que enfrenta actualmente el país, debe emprenderse bajo un enfoque integral y no parcial, que, parta de una lógica preventiva, más que reactiva, y se ocupe del conjunto de factores que generan o propician las actividades delictivas, así como del desarrollo de capacidades y recursos para la efectiva persecución de las actividades ilícitas por parte de las autoridades civiles competentes para ello, con pleno respeto a los Derechos humanos.¹¹³

Encima, la escasa autonomía de procuradurías y fiscalías, las persistentes violaciones a derechos humanos que acusa una grave desvinculación entre lo preceptuado en la norma y la realidad, la corrupción, las inadecuadas condiciones de trabajo de los funcionarios, la marcada debilidad de sus servicios profesionales de carrera, así como la dispersión y falta de información completan la problemática del sistema.¹¹⁴

Por su parte, la heterogeneidad existente en la estructura de las fiscalías es inadecuada para soportar los procesos que demanda un sistema de justicia de corte acusatorio, pues las fiscalías “tienen problemas estructurales y de recursos, lo que genera que no exista capacidad de investigación criminal, que no se solucionen los casos de forma debida y que con frecuencia se produzcan violaciones a los derechos humanos”.¹¹⁵

3.3.1 *Desvinculación entre lo preceptuado en la norma y la realidad*

El sistema jurídico mexicano, fundamentado en el artículo 1o. constitucional, se erige como garante, protector, promotor y respetuoso de derechos humanos. Por ello, como se ha establecido, resulta propicia la instauración de un sistema penal acusatorio basado en principios humanitarios, que garantice derechos de las personas víctimas e imputadas y brinde la certeza de un debido proceso.

Del mismo modo, las reformas constitucionales que prevén la existencia de un Sistema Nacional Anticorrupción y de una Fiscalía autónoma sientan las bases para una procuración e impartición de justicia profesional, independiente, imparcial y con perspectiva de Derechos Humanos. Asimismo, el fundamento constitucional de órganos garantes y normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública robustece el marco descrito al otorgar a las víctimas u ofendidos y a la sociedad en general la posibilidad de conocer las circunstancias en que los delitos o las violaciones a derechos humanos acontecen, las acciones que se despliegan

¹¹² Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_LSI.pdf, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹¹³ *Ibid.*, p. 7.

¹¹⁴ Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, *op. cit.* p. 13.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 33.

para investigarlos y combatirlos, los recursos con que cuenta el Estado para prevenirlos, afrontarlos o repararlos y, por último, las medidas adoptadas para garantizar su no repetición.

A pesar del contexto normativo vigente, la incidencia delictiva sigue en aumento, la ineficiencia de la autoridad continúa y las violaciones graves derechos humanos se suceden.¹¹⁶ Esto revela evidentemente una desvinculación entre lo previsto en el texto normativo y los hechos reales. El carácter humanista y garante de las normas jurídicas no se imprime a los actos de autoridad, al contrario, se multiplican las acusaciones de violaciones a derechos humanos y crímenes perpetrados por las autoridades policiales o militares.

De acuerdo con el *World Justice Project*,¹¹⁷ a dos años de la puesta en funcionamiento del sistema penal acusatorio en el país, se obtienen resultados contrastantes pues los juicios se han acortado y, en general, culminan con sentencias claras. Sin embargo, en los cuerpos policiales y las procuradurías persisten conductas contrarias al texto legal como detenciones prolongadas, maltrato a las personas inculpadas y el considerar determinante la información revelada en las confesiones, todas prácticas que normativamente prohíbe el texto constitucional actual. Por otro lado, el sistema acusatorio exige mayores capacidades de investigación y actuación a la policía y al Ministerio Público que se reflejen en la presentación de pruebas sólidas y detenciones que colmen las exigencias legales, capacidades que muestran mejoras “muy marginales”.

La multiplicidad de modificaciones constitucionales que han sido reglamentadas por una variedad de legislación¹¹⁸ genera un entramado complejo y confuso sobre límites, prerrogativas y facultades que dificulta su cumplimiento y, encima, a la normativa emitida se le otorga una denominación novedosa y un contenido ambicioso, pero no se crea la estructura que haga operativo su contenido, tal como lo señala el informe “Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México”¹¹⁹ el cual textualmente señala que:

¹¹⁶ Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido en los últimos seis años doce recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos, con motivo de prácticas recurrentes como tortura, detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza, ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas, entre otros, y en todas ellas se encuentran recomendaciones expresas a las Procuradurías de Justicia ya general, ya locales. Los textos íntegros de las recomendaciones se encuentran en el portal de la CNDH [http://www.cndh.org.mx/ Recomendaciones_Violaciones_Graves](http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves), fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹¹⁷ *World Justice Project Mexico, La nueva justicia penal en México. Avances palpables y retos persistentes*, México, 2018. Disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/la-nueva-justicia-penal-en-mexico/> fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹¹⁸ Esta variedad normativa comprende al menos las siguientes leyes: Código Penal, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley General de Salud, Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ley General de Víctimas.

¹¹⁹ *Open Society Foundations, Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Nueva York, 2016, p. 106. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-20160602.pdf>, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

“Las iniciativas del gobierno nominalmente destinadas a aumentar la autonomía de los fiscales federales han sido socavadas por la insistencia de conservar servicios forenses abiertos a la politización y una protección de los testigos propensa a abusos. Dichas reformas como la Ley de Víctimas, lanzada con gran fanfarria como indicador de la dedicación a hacer frente a la crisis, se han descuidado con demasiada frecuencia, y se han dejado como promesas vacías. Los funcionarios públicos han tomado ventaja de las ambiguas competencias federales y estatales de responsabilidad y de la confusión burocrática de los órganos de la justicia federal, excusando así su falta de acción (...).¹²⁰

Más grave, si cabe, es la propensión del Estado a minimizar o negar de plano, las violaciones a derechos y los reclamos de justicia de la sociedad, específicamente de las víctimas u ofendidos o, en su caso, de sus familiares supérstites; tan es así, que por lo menos cuatro de cada diez recomendaciones emitidas por la CNDH y aceptadas por las autoridades no se han cumplimentado.¹²¹ Por otro lado, de acuerdo con el informe consultado, el Ejecutivo Federal presta atención a las violaciones en la medida en que la presión mediática y la atención de la sociedad civil es intensa, disminuyendo ésta, los asuntos quedan relegados.

Asociado con lo anterior, es de señalarse que existe un patrón más amplio de no revelar la información de los crímenes atroces de alto perfil, especialmente aquéllos en los que hay denuncias contra los agentes estatales.¹²² Por ello, la insistencia de reservar la información concerniente a las investigaciones relativas a crímenes atroces, alegando que se trata de averiguaciones en trámite, las cuales por ley gozan del carácter de reservado, obviando la excepción prevista en la misma norma cuando se trata de violaciones graves.¹²³

3.3.2 Falta de visión sistémica en materia de Procuración y Administración de Justicia

La Procuración y Administración de Justicia deben constituir un sistema y, como tal, presentarse como un conjunto ordenado que regule el funcionamiento de elementos interrelacionados entre sí. No obstante, en México no existe un modelo que permita articular los roles, las competencias, el marco de actuación y los objetivos para la operación de cada una de las instituciones involucradas, lo que afecta directamente la eficacia de las policías, ministerios públicos y jueces.¹²⁴

En coincidencia, la CNDH argumentó ante el Senado, de cara a las discusiones sobre la Ley de Seguridad Interior, que los asuntos que inciden en la seguridad (entre los cuales se cuentan las labores de procuración y administración de justicia) deben abordarse bajo un esquema amplio,

¹²⁰ *Ibid.*, p. 104.

¹²¹ *Ibid.*, p. 109.

¹²² *Idem.*

¹²³ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública otorga el carácter de reservada a la información contenida en las investigaciones del Ministerio Público respecto de actos considerados delitos, según el artículo 110, fracción XII; mientras que el artículo 99 fracción V, establece que toda información reservada será desclasificada si se refiere a violaciones graves a Derechos Humanos.

¹²⁴ *Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia*, op. cit. p. 32.

en el que se traten de manera conjunta e integrada la parte procedimental del Sistema de Justicia Penal, junto con la estructura y esquema de procuración de justicia, para concretar de manera pertinente el cambio de la actual Procuraduría General de la República a una Fiscalía General autónoma, independiente y eficaz, así como determinar el tipo de policía que asumirá sustantivamente las tareas vinculadas a la seguridad pública, así como los modelos bajo los cuales se daría su operación.¹²⁵

Todo esto se traduce en la inexistencia de una Política Criminal del Estado mexicano, a pesar de que el Programa Nacional de Procuración de Justicia suponga lo contrario. En efecto, la Política Criminal (en adelante PC) consiste en el “conjunto de acciones que el Estado decide adoptar para combatir la comisión de delitos”,¹²⁶ tales acciones son de distinta naturaleza y corresponde su realización a diferentes autoridades, pero se encuentran interrelacionadas y en consecuencia son interdependientes, consisten en:

Elementos que se formulan con el objeto de definir qué conductas deben sancionarse como delitos.	Tipificación de los delitos
La forma en que debe prevenirse la realización de dichas conductas	Prevención e inteligencia
La manera de perseguir los delitos y la determinación de delitos y fenómenos criminales que ameriten una persecución prioritaria	Labores de investigación y persecución
La forma en que las personas acusadas deben ser juzgadas	Proceso penal
La forma en que las personas sentenciadas deben cumplir las penas impuestas. ¹²⁷	Penas, medidas de seguridad, bloque de alternatividad y sistema penitenciario

De lo anterior, se desprende que la política criminal comprende acciones preventivas, reactivas y sancionadoras:

Política Criminal	
Acciones estatales	Prevenir conductas delictivas
	Reaccionar ante la comisión de conductas delictivas
	Sancionar las conductas delictivas

Es pertinente aclarar que la PC no se limita al campo legislativo, como frecuentemente se piensa al identificarla con el Derecho Penal; en realidad, la emisión de legislación es sólo una parte de ella, ya que también abarca situaciones que no comprenden a las leyes penales, sobre todo de

¹²⁵ La Redacción, “*Ombudsman* pide al Congreso abordar con perspectiva integral los problemas de seguridad y justicia”, *Proceso*, México, 6 de septiembre, 2017, México. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/501993/ombudsman-pide-al-congreso-abordar-perspectiva-integral-los-problemas-seguridad-justicia>, fecha de consulta 8 de julio de 2018.

¹²⁶ *Informe General de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia*, México, IJ, CIDE, INACIPE, 2017, p. 110.

¹²⁷ Idem.

carácter estratégico y de planeación. Incluye a legisladores, a las instancias de procuración de justicia (procuradurías y fiscalías), a sectores de seguridad tanto pública como nacional (Policías, Ejército Mexicano y Marina Armada de México) y a instituciones penitenciarias.

La inexistencia de una PC del Estado mexicano se deduce de la falta de un ejercicio explícito de articulación de la misma ya que, si bien puede delinearse a partir del texto constitucional, de las leyes secundarias y de las obligaciones internacionales contraídas por México en la materia, no hay un documento o conjunto de documentos y acciones articuladas que la definan y ejecuten como tal, pues “en la práctica los esfuerzos en este sentido son dispersos y carecen de la integralidad que debe caracterizar un planteamiento global de política criminal como la expresión de una acción explícita, intencional y coordinada del Estado para enfrentar la actividad delictiva”.¹²⁸

En México resulta necesario identificar en primer término, la *instancia responsable de coordinar la elaboración de la PC*, misma que de acuerdo a la configuración constitucional actual podría recaer en el Sistema Nacional de Seguridad Pública como lo sugiere el Informe General de la Consulta Nacional sobre el modelo de procuración de Justicia;¹²⁹ sin soslayar que esta labor haría concurrir diversos poderes y órganos constitucionalmente autónomos, tanto federales como locales, lo que implica un gran esfuerzo conjunto que por su naturaleza, no se concretará en un plan estático sino que demanda una flexibilidad permanente que pueda dar respuesta a los desafíos que se presenten.

Está por demás justificar la necesidad de su formulación, pues la falta de una estrategia global, integral, articulada y congruente del Estado “ha provocado que se desatiendan verdaderas amenazas que han permitido el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, el desarrollo regional desequilibrado, la desigualdad social y la destrucción ambiental”.¹³⁰

Las funciones de las fiscalías son sumamente importantes en la formulación de la PC, pues ellas cuentan con información fidedigna y precisa de las necesidades que existen en torno a la investigación y persecución de los delitos; así como de la aparición de nuevos fenómenos delictivos o de sus transformaciones.¹³¹ Por ello, la información que obtienen debe llegar a todos los niveles de toma de decisiones en PC, lo que no siempre sucede.¹³²

Así como las fiscalías son una fuente de insumos para la formulación de la PC, ésta debe ser tomada en cuenta por aquéllas para desarrollar su planeación sobre persecución penal, por lo que deben establecer una suerte de retroalimentación.¹³³ La planeación así desarrollada

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.* p. 80.

¹³¹ Informe General de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, *op. cit.* p. 111.

¹³² Véase, apartado 3.3.3.

¹³³ Informe General de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, *op. cit.* p. 111.

será de utilidad para orientar los procesos de toma de decisión respecto de los criterios de oportunidad, las salidas alternas al proceso penal y en general a todo el bloque de alternatividad.

Por último, la prevención de la comisión de conductas delictivas es una arista que ha permanecido ausente, pero que necesariamente debe formar parte de toda PC. De acuerdo al artículo 21 constitucional es una tarea comprendida dentro de la Seguridad Pública que es una función a cargo de la Federación.

Resulta necesario fortalecer este elemento, pues se han favorecido las medidas reactivas como el endurecimiento de las penas y el uso de la fuerza, incluso militar para combatir la delincuencia, cuando “por el contrario, debe privilegiarse la formación y capacitación de policías; la inteligencia financiera y la investigación patrimonial; el fortalecimiento de la prevención, como la atención de las desigualdades, privilegiando y fortaleciendo el ejercicio de los derechos sociales”.¹³⁴

De ahí que se distingue entre prevención general y prevención específica. La primera comprende educación, salud, desarrollo económico y social, así como la identificación y atención de factores de riesgo; y la segunda, la inteligencia criminal y las estrategias de discusión del delito.¹³⁵

Uno de los casos paradigmáticos, que evidenció la escasa prevención del delito, es el Caso “Campo Algodonero” que versa sobre la desaparición y muerte de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, cuyos cuerpos fueron hallados en un campo algodonnero en Ciudad Juárez, Chihuahua el 6 de noviembre de 2001, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos halló responsable al Estado mexicano por “la falta de medidas de protección a las víctimas, dos de las cuales eran menores de edad; la falta de prevención de estos crímenes, pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas”.¹³⁶ En ese tenor, es de recalcar la individualidad de la prevención como elemento de una PC integral, ya que “un proceso penal no es sustituto de un Sistema de seguridad ciudadana en términos de prevención, investigación, persecución y reinserción”.¹³⁷

3.3.3 Deficiente generación y utilización de la información en torno a la procuración y administración de Justicia

Esta condición limita significativamente el adecuado funcionamiento de las procuradurías y se presenta como un problema importante para la procuración de justicia, por un lado, porque la información que usan las procuradurías en sus procesos internos, por lo general, es de mala

¹³⁴ Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 8.

¹³⁵ Informe General de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, *op. cit.* p. 110.

¹³⁶ CIDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, p. 2. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹³⁷ *World Justice Project Mexico*, *op. cit.* p. 9.

calidad y no se utiliza sistemáticamente en la toma de decisiones, y, por el otro lado, porque derivado de la falta de visión sistémica a que se ha hecho referencia, las procuradurías no generan, procesan o difunden datos confiables y comparables que puedan advertir sobre la realidad criminal del país.¹³⁸

La Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia realizada en 2017 halló que la infraestructura tecnológica de las procuradurías es precaria, que cuentan con sistemas informáticos aislados y se manejan como “islas de control”, que no son capaces de generar información confiable que permita actuar de manera proactiva, o sea en forma preventiva; porque además las estadísticas institucionales se capturan de forma manual y no se basan en criterios homologados.¹³⁹

Por lo mismo, la gestión de denuncias, la labor de investigación o los servicios periciales carecen de conexión y la información que generan es sumamente limitada; al tiempo, no hay sistemas que reúnan información sobre perfiles, nómina, responsabilidades, desempeño y controles de confianza de los servidores públicos adscritos a las procuradurías lo que desemboca en la imposibilidad de generar una correcta gestión del capital humano, lo que puede facilitar o propiciar actos de corrupción.

Al día de hoy, la información más relevante respecto a la criminalidad en el país y su relación con la procuración e impartición de justicia provienen del INEGI, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de las procuradurías y de las estadísticas de los poderes judiciales, particularmente del Poder Judicial de la Federación; a pesar de ser fuentes asequibles y confiables, cada una posee una metodología propia y persiguen objetivos diferentes, de ahí que resulte sumamente difícil articular una visión sistémica e integral de la criminalidad en México.¹⁴⁰

A guisa de ejemplo, el INEGI y el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) coinciden en el aumento en la tasa de homicidios entre 2015 y 2016 en el país, aunque el INEGI ha tabulado números absolutos superiores que el SNSP debido a los enfoques metodológicos diferentes que utilizan, reportando el primero 20,762 homicidios dolosos en 2015 y 24,559 en 2016; en tanto que el segundo registra 16,909 homicidios dolosos en 2015 y 20,547 en 2016,¹⁴¹ por consiguiente la calidad y fiabilidad de los datos varían entre las instituciones.

La información fidedigna y oportuna es en sí misma un insumo indispensable para la construcción de una auténtica Política Criminal de Estado; de ahí la importancia de dar cuenta del estado deficiente que su generación, transmisión, resguardo y utilización presenta; tan es así, que la

¹³⁸ Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, *op. cit.* p. 36.

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 38.

¹⁴¹ *Open Society Justice Initiative, Corrupción que mata*, Nueva York, 2018, p. 17. Disponible en: [https:// www.opensocietyfoundations.org/reports/corruption-kills-why-mexico-needs-international-mechanism-combat-impunity/](https://www.opensocietyfoundations.org/reports/corruption-kills-why-mexico-needs-international-mechanism-combat-impunity/) es, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

profesionalización de los servidores públicos encargados de procesar y reportar la información se considera una acción indispensable para combatir delitos tan graves como la desaparición de personas.¹⁴²

3.4 El Sistema Nacional Anticorrupción y la Procuración y Administración de Justicia en México

La corrupción es el abuso del poder encomendado para el beneficio propio. Es reprochable pues consiste en la apropiación de lo público para fines privados, la pérdida de “publicidad” del gobierno.¹⁴³ La corrupción ha impregnado casi toda actividad estatal en México, como lo demuestra la caída de 28 posiciones que sufrió en el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, entre 2014 y 2015, y de 12 escaños más para 2017, al ubicarse en el puesto 135 de 173 países analizados.¹⁴⁴

De forma panorámica, el informe “Los Derechos Humanos y la Corrupción en México” publicado por la CNDH¹⁴⁵ en 2017 retoma los siguientes datos que ilustran la percepción de la corrupción en México:

- Entre el 85 y 95 por ciento de la población considera corrupta a la policía. Esta percepción se agudiza en Estado de México, Tabasco y Tamaulipas.
- Entre el 55 y el 89 por ciento considera corrupta la administración de justicia, es decir la policía judicial o ministerial y el ministerio público. Destacando la Ciudad de México, el Estado de México, Morelos y Oaxaca.
- Entre el 57 y el 84 por ciento considera a los jueces corruptos. Principalmente en la Ciudad de México, el Estado de México y Oaxaca.
- Entre el 14 y el 46 por ciento considera que las fuerzas de seguridad nacional, esto es el Ejército y la Marina son corruptas, a excepción de los encuestados en Chihuahua, donde el porcentaje se dispara a 70 puntos.
- Los cuatro estados que se perciben como más corruptos son el Estado de México, la Ciudad de México, Morelos y Oaxaca.
- Los porcentajes se refieren a la percepción que la ciudadanía tiene de la corrupción en México, por lo que podría objetarse su carácter subjetivo; con todo, resultan un indicador muy valioso puesto que “lamentablemente México no cuenta con indicadores oficiales de percepción y objetivos de medición de la corrupción. Es importante que el país tenga cifras oficiales sobre esta temática”.¹⁴⁶

¹⁴² Véase CNDH, Informe especial sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México, México, 2017.

¹⁴³ CNDH, *Los Derechos Humanos y la Corrupción en México. Análisis de las tendencias en las Entidades Federativas entre el 2000 y el 2014*, México, CNDH, UNAM, 2017, p. 16.

¹⁴⁴ *Transparency International*, Índice de Percepción de Corrupción 2017. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf, fecha de consulta 8 de julio de 2018.

¹⁴⁵ CNDH, *Los Derechos Humanos...*, op. cit., pp. 11 y 12.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 15.

Estos datos fueron generados al tiempo que inició a gestarse en México el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), dado que las reformas constitucionales en materia anticorrupción se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015,¹⁴⁷ y son la base de toda la legislación secundaria en la materia,¹⁴⁸ publicada el 18 de julio de 2016.

La creación constitucional del SNA implicó la reforma, adición o adecuación de catorce artículos constitucionales; entre ellos el artículo 113 que define al SNA como la instancia de coordinación entre las autoridades de *todos* los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Está integrado por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana,¹⁴⁹ el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción. También cuenta con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva. El Comité Coordinador del SNA es el responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y de diseñar, promocionar y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción.

El Comité Coordinador agrupa a las y los titulares y/o presidentes de:

- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.
- La Secretaría de la Función Pública.

¹⁴⁷ Mediante decreto publicado en esa fecha, se reformaron los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

¹⁴⁸ Las leyes secundarias relativas son: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de Responsabilidades Administrativas; la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Mientras que las reformadas fueron: la Ley de Contabilidad Gubernamental; la de Coordinación Fiscal; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Código Penal Federal.

¹⁴⁹ El Comité de Participación Ciudadana es, esencialmente, la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del SNA y, además, coadyuva al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador. Este comité se integra por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción (artículo 113, fracción II Constitucional).

- El Consejo de la Judicatura Federal.
- El Comité de Participación Ciudadana.
- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El SNA supone un complejo esquema de colaboración entre instancias del más alto nivel, locales y federales cuyas atribuciones y obligaciones se encuentran en una amplísima variedad de leyes; del mismo modo, las cuatro instancias que lo conforman, se proponen como frentes elementales en el combate a la corrupción: gobierno (federal y locales), ciudadanía, fiscalización y transparencia; aun así, a un año de su puesta en marcha, el SNA es inoperante debido fundamentalmente a que no se ha designado al “fiscal nacional anticorrupción” y ninguna entidad federativa ha conformado cabalmente su sistema local anticorrupción, además de que sólo 5 de 32 entidades federativas han armonizado su normatividad con los objetivos del SNA.¹⁵⁰

Dado que la administración y procuración de justicia es la principal área de preocupación por los altos índices de corrupción que presenta en el país, un adecuado funcionamiento del SNA resultaría muy útil para combatir las prácticas de corrupción y revertir la percepción ciudadana sobre jueces, policías y ministerios públicos. Puesto que de concretarse las atribuciones constitucionales del SNA, propiciaría la autonomía de las instancias de procuración de justicia, específicamente la consecución de una Fiscalía General de la República realmente independiente, tal como lo prevé el artículo 102 constitucional; de lo que se sigue que “en la actualidad, no tiene ni la autoridad legal ni la independencia política suficiente para enfocar en los vínculos ilícitos entre autoridades y grupos del crimen organizado, por ejemplo”.¹⁵¹

Resulta relevante que las desapariciones forzadas se ubican entre los principales problemas que aquejan los derechos civiles en México,¹⁵² y se ha encontrado una relación proporcional entre el goce efectivo de derechos y la incidencia de dicho crimen en el país; encima, las quejas por detenciones arbitrarias son mucho más abundantes, pero representan el inicio de otras posibles violaciones a derechos, entre ellos evidentemente la desaparición y la tortura.

En el fondo, se aprecia que los crímenes más graves, como es la desaparición forzada de personas, son realizados no sólo con la tolerancia o aquiescencia del Estado, sino que cuentan con la participación de agentes estatales de distintos niveles de gobierno, sea a través de la acción o de la omisión, ya que su participación puede consistir en recibir sobornos para actuar como vigías o en abstenerse de investigar por ejemplo, puesto que la dinámica de la colusión en México varía mucho y, dependiendo de la evidencia que la investigación arroje pueden

¹⁵⁰ Roldán, Nayeli, “A un año del Sistema Nacional Anticorrupción, ningún estado ha concretado su sistema local”, en *Animal Político*, 19 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/07/sistema-nacional-anticorrupcion-estados/>, fecha de consulta 20 de julio de 2018.

¹⁵¹ *Open Society Justice Initiative, Corrupción...*, op. cit., p. 53.

¹⁵² CNDH, *Los Derechos Humanos...*, op. cit., p. 25.

aplicarse diferentes caracterizaciones legales dentro del marco de crímenes de lesa humanidad en otros casos de colusión.¹⁵³

De lo que se concluye que con independencia del tipo de alianza, la colusión existente apunta a la responsabilidad penal de los actores estatales y no estatales por igual, y a la necesidad de un organismo internacional independiente que pueda investigarlos a los dos y a los vínculos entre ellos,¹⁵⁴ máxime cuando se aprecia que no hay nivel de gobierno o corporación de la fuerza pública exenta de esta cooperación tratándose de crímenes graves; sobre todo ante la resistencia mostrada por el Estado de abrir sus métodos de investigación, como se observó a partir de la reacción que tuvo en contra de la sentencia.

En la sentencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Décimo Noveno Circuito, que resolvió los amparos en revisión 203/2017 al 206/2017, se ordenó reponer la investigación en el caso de los 43 estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa, Guerrero, debido a la gravedad de las irregularidades descubiertas, todas las cuales contradicen las reglas de un proceso acusatorio: detenciones ilegales, demora en la presentación, valoración de la declaración auto inculpativa y tortura, entre otros; adicionalmente resultó probable la participación de fuerzas estatales en los hechos.

De la versión pública del fallo en comento, se desprende que el Tribunal Colegiado, con fundamento en el derecho que asiste a víctimas, ofendidos y a la sociedad en general de conocer la verdad y a fin de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la Justicia ordenó la constitución de la *Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia (caso Iguala)*, conformada por el Ministerio Público, los representantes de las víctimas y la CNDH.¹⁵⁵

La motivación del Tribunal para encomendar a una comisión especial la investigación de un crimen de tal envergadura es la siguiente:

“debido a que en México, lamentablemente no contamos con una Fiscalía independiente, se considera que el mecanismo a implementar en el caso concreto, a fin de contrarrestar y superar los defectos en la investigación, consiste en permitir que sean las propias víctimas, en específico los familiares de los estudiantes desaparecidos, a través de sus representantes, quienes dirijan la investigación, desde luego, con la participación del Ministerio Público; en la inteligencia de que para dotar de soporte profesional, técnico y administrativo a las víctimas, éstas deberán ser asistidas en todo momento por un organismo autónomo, como lo es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (...).”¹⁵⁶

¹⁵³ *Open Society Justice Initiative, Corrupción...*, op. cit., p. 15.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 51.

¹⁵⁵ Párrafo 1128.

¹⁵⁶ Párrafo 1126.

Esta determinación fue adoptada con base en instrumentos jurídicos internacionales, tales como protocolos, convenios y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los que son parte del parámetro de regularidad constitucional en México atento a lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional; no obstante, tanto la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República y otras instancias implicadas intentaron revertirla.

La PGR considera que la investigación de los delitos corresponde en exclusiva al Ministerio Público, y ese fue el principal alegato que ha esgrimido en contra de la creación de una Comisión de la Verdad, lo que es rebatible no sólo a partir de una integración cabal de las normas constitucionales de origen internacional en el ámbito doméstico, sino también desde la óptica del sistema acusatorio; pues bajo este esquema, la investigación debiera basarse en la permanente colaboración y comunicación de policías, peritos y fiscales,¹⁵⁷ lo que contradice abiertamente la pretendida exclusividad de las fiscalías en este ámbito.

Este esquema de colaboración se aprecia francamente difícil de ser implementado en el futuro inmediato, dada la redacción del artículo 21 constitucional que puede interpretarse de manera amplia como la posibilidad de actuación policial autónoma, con un control *ex post* de la investigación por parte de la fiscalía; por el contrario, puede interpretarse como que el Ministerio Público continúa detentando el control estricto de la investigación y la policía está supeditada a él.¹⁵⁸

3.5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Procuración y Administración de Justicia en México

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos como órgano constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, de conformidad con el artículo 102, apartado B, de la Constitución, tiene como función primordial la protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Entre sus atribuciones está conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen derechos humanos y provengan de cualquier autoridad o servidor público, exceptuando al Poder Judicial de la Federación.

Podrá formular recomendaciones, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas quienes están obligadas a responder y/o cumplimentar las recomendaciones o a fundar, motivar y publicar su negativa a hacerlo. A su vez está facultada para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o a petición del Ejecutivo Federal, de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, de los titulares del Ejecutivo Local o de las legislaturas de los Estados.

¹⁵⁷ *Informe general, op. cit.*, p. 48.

¹⁵⁸ A mayor abundamiento, véase *Informe General, op. cit.*, pp. 114 en adelante.

Es de destacar el papel preponderante que la CNDH tiene en la función de procuración y administración de justicia, a través de las acciones de prevención, protección y atención de las violaciones de derechos humanos, mediante el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 40 de su propia ley, y en los artículos 116 y 117 de su Reglamento Interno, consistente en poder requerir la implementación de medidas precautorias o cautelares a las autoridades competentes, para que se conserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos humanos, con el fin de evitar la consumación irreparable de violaciones a los derechos humanos, o la producción de daños de difícil reparación; lo que constituye sin lugar a dudas una herramienta importante en la prevención de daños o violaciones más graves.

De este modo, las recomendaciones, indagatorias, denuncias e informes que realiza esta institución, no se generan unilateralmente, sino a partir del alejamiento de la actuación estatal de sus obligaciones en materia de Derechos Humanos, por lo que el despliegue de sus atribuciones “no busca atacar a las instituciones, inhibir la legítima actuación de las autoridades o debilitar nuestro Estado de Derecho, ya que, por el contrario, tiene como objetivo preservar la integridad de nuestro sistema constitucional y de los derechos humanos reconocidos por el mismo, fortaleciendo con ello la institucionalidad democrática y la legalidad en nuestro país”.¹⁵⁹

A pesar de lo anterior, persiste una falta de entendimiento en el trabajo que realiza, pues persiste la idea de que la CNDH actúa a favor de los delincuentes y su intervención les permite, en algunos casos, evadir la acción de la justicia. Lo equivocado de esta apreciación se debe a que no existe en la ciudadanía, y de forma preocupante tampoco en las autoridades, una cabal comprensión del modelo constitucional actual de justicia penal y seguridad pública.

Como ha quedado señalado, el artículo 20 constitucional reconoce derechos tanto a las víctimas u ofendidos como a los imputados, los cuales se alinean al bloque de derechos fundamentales que el Estado reconoce a toda persona presente en el país. De hecho, el proceso penal persigue el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños sean reparados; empero, la impronta de la Ley del Talión que estuvo presente en la concepción teórica del derecho positivo, entendió que la finalidad básica del derecho penal es la retribución, o sea que la misión natural del proceso penal es lograr que el delincuente pague por lo que hizo¹⁶⁰ y dicha concepción orientada al castigo, continúa vigente.

De ello dan cuenta diversos informes y notas que atribuyen a funcionarios del más alto nivel una postura de desconfianza hacia la CNDH a más de calificarla de inútil y tramposa, con la finalidad de minimizar y negar la existencia de violaciones a Derechos Humanos ocurridas en el país.

“Entre las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, los funcionarios han criticado duramente a las organizaciones de derechos humanos. Por ejemplo, en 2010, Fernando

¹⁵⁹ CNDH, Comunicado de Prensa DGC/018/18, Ciudad de México, 19 de enero de 2018, p.2. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_018.pdf, fecha de consulta 28 de octubre de 2018,

¹⁶⁰ Aguilar Morales, Luis María, *op. cit.*, p. 28.

Gómez Mont, en ese entonces Secretario de Gobernación, dijo que las organizaciones de derechos humanos servían como “tontos útiles” de criminales. En diciembre de 2014, el Secretario de la Marina afirmó que las organizaciones de derechos humanos estaban manipulando a los padres de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa. Cuando Amnistía Internacional publicó un informe sobre las desapariciones en México en 2015; un alto funcionario en la Secretaría de Gobernación afirmó que era “de mala calidad y con la intención de confundir y mal informar (...)”.¹⁶¹

De manera similar periodistas, prelados, autoridades e incluso víctimas atacan la labor de la CNDH. En efecto, Antonio Chedraoui, Arzobispo metropolitano de la Iglesia Ortodoxa Antioqueana de México, al pronunciarse sobre el incremento de la delincuencia, dijo que la labor de la institución le da risa ya que defiende más al delincuente que a la víctima,¹⁶² además criticó duramente a las organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto es la promoción y defensa de los Derechos Humanos; por su parte, el periodista Miguel Alemán ha calificado contundentemente a la CNDH de ser un arma que defiende al crimen organizado;¹⁶³ también Enrique Galindo, entonces jefe de la Policía Federal, reprochó a la CNDH defender a los delincuentes que atacaron a la corporación que encabezaba,¹⁶⁴ en el contexto de la matanza perpetrada en Tanhuato, Michoacán calificada de Violación Grave a Derechos Humanos.

Así, la institución encargada de proteger los Derechos Humanos, en no pocas ocasiones se enfrenta a la cerrazón de la autoridad pero también a la desaprobación social; sin embargo, ha demostrado durante su vida institucional, que su labor resulta necesaria en el país si es que quiere constituirse como un Estado Democrático de Derecho y llevar a buen término la implementación del Sistema penal acusatorio y con ello transitar a la instauración de un auténtico sistema de procuración y administración de justicia confiable, independiente y autónomo.

Ahora bien, entre los diez principales hechos violatorios de derechos humanos, denunciados bajo la forma de quejas recibidas por la CNDH durante el año 2017, se encuentran: prestar indebidamente el servicio público (2,227);¹⁶⁵ faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad

¹⁶¹ *Open Society Initiative, Atrocidades...*, op. cit., p. 108.

¹⁶² La Redacción, “La CNDH me da risa, defiende al delincuente más que a la víctima”, en *La Jornada*, 5 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2010/04/05/politica/007n2pol>, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹⁶³ Alemán Valdés, Ricardo, “Derechos Humanos: arma que defiende al crimen organizado”, en *Milenio Diario*, 11 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.milenio.com/opinion/ricardo-aleman/itinerario-politico/derechos-humanos-arma-defiende-crimen-organizado>, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹⁶⁴ IMPACTO Redacción, “CNDH defiende a criminales que atacaron a PF”, en *Impacto*, 18 de agosto de 2016. Disponible en: <http://impacto.mx/nacional/cndh-defiende-a-criminales-que-atacaron-a-pf/>, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹⁶⁵ Al respecto, entre las hipótesis delictivas que establece el artículo 214 del Código Penal Federal, tenemos: Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:

...

IV.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión;

y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones; omitir fundar el acto de autoridad (438); y detención arbitraria (398).¹⁶⁶ Se trata de violaciones a los derechos humanos que fueron denunciadas y analizadas en los nueve instrumentos jurídicos arriba citados y que se relacionan con las violaciones a los derechos humanos más frecuentes en el ámbito de la administración y procuración de justicia en nuestro país.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que, a lo largo de los dos últimos sexenios, además de las reformas constitucionales trascendentales ya citadas, se han emitido 34 decretos de reforma constitucional, mismos que versan sobre diferentes temas relacionados con los derechos humanos y que han contribuido a un cambio sustancial en el sistema de justicia en México y su correspondiente desarrollo normativo hasta nuestros días.

Todas estas reformas constitucionales han tenido un gran alcance, ya que permiten complementar el sistema de justicia penal acusatorio con un importante catálogo de normas de derechos humanos, tanto sustantivas como adjetivas, contenidas tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de los que nuestro país es parte. De este modo, la protección de los derechos humanos, tanto de la persona imputada como de la víctima, se ven ampliados.

Así pues, el sistema de justicia en México ha ido avanzando, de manera decisiva, por las acciones emprendidas por la CNDH, entre las que se encuentra la emisión de recomendaciones, pronunciamientos, estudios e informes especiales.¹⁶⁷ De hecho, las temáticas abordadas en los nueve instrumentos de posicionamiento de la CNDH en materia de administración y procuración de justicia nos permiten evaluar, de un lado, el desarrollo normativo del sistema de justicia penal vigente;¹⁶⁸ y, de otro lado, el grado de avance por parte del Estado en la atención a las demandas y denuncias existentes a las violaciones de derechos humanos dentro del sistema de procuración y administración de justicia penal.

V.- Por sí o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsas o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos; y

VI.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

¹⁶⁶ De acuerdo con el Informe de Actividades del año 2017 de la CNDH, los hechos presuntamente violatorios a derechos humanos que se recibieron como quejas son: prestar indebidamente el servicio público (2,227); faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones (1,831); omitir proporcionar atención médica (1,782); obstaculizar o negar las prestaciones de seguridad social a que se tiene derecho (592); omitir suministrar medicamentos (496); acciones y omisiones que transgreden los derechos de las personas migrantes y sus familiares (464); negligencia médica (464); omitir fundar el acto de autoridad (438); prestar indebidamente el servicio de educación (422); y detención arbitraria (398). CNDH, *Informe de Actividades*, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, México, 2018, p. 33. Disponible en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹⁶⁷ Véanse en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹⁶⁸ Véase. CNDH, *Conoce tus derechos humanos en el nuevo sistema penal acusatorio*, México, 2016. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/09-Conoce-DH.pdf>

Hay que recordar que desde la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, la CNDH tiene mayores facultades al establecer la Constitución, de manera expresa, el deber de todos los servidores públicos de dar respuesta a las recomendaciones que este organismo les formule: bien atendiendo la recomendación o, en su defecto, en caso de que no fueren aceptadas o cumplidas por parte de las mismas autoridades o servidores públicos a los que hubieren sido dirigidas, fundando, motivando y haciendo pública su negativa.

La contribución de la CNDH al desarrollo normativo en materia de procuración e impartición de justicia penal se encuentra en las diversas recomendaciones que ha emitido para varias autoridades.¹⁶⁹ Por ejemplo, de 2008 a marzo de 2018, la CNDH ha emitido diecisiete Recomendaciones Generales, entre éstas destacan: la 16/2009, sobre el plazo para resolver una averiguación previa y la 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales. Asimismo, ha emitido doce recomendaciones sobre violaciones graves¹⁷⁰ a derechos humanos que versan sobre el uso excesivo de la fuerza; la procuración de justicia; el acceso a la justicia; detenciones ilegales arbitrarias; ejecuciones arbitrarias; desaparición forzada; violaciones contra la vida; tortura y malos tratos, y manipulación ilegal de los hechos.

Entre las autoridades federales a quienes se han dirigido tales recomendaciones están: la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración, etcétera. A nivel estatal están los gobiernos de los Estados, sus policías, ayuntamientos, comisiones estatales, procuradurías y fiscalías locales, tribunales superiores de justicia, etcétera. En materia de tortura, la CNDH, en el marco del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y ha emitido trece recomendaciones solamente en los años 2016 y 2017.¹⁷¹

Finalmente, de 2008 a la fecha, la CNDH, en ejercicio de sus facultades constitucionales, ha promovido 127 acciones de inconstitucionalidad,¹⁷² con las que ha buscado preservar el mantenimiento del respeto a la supremacía constitucional mediante el pronunciamiento jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Estas acciones de inconstitucionalidad han versado sobre temas diversos de derechos humanos relacionados con la administración y procuración de justicia, tanto a nivel federal como local.

¹⁶⁹ Todas las Recomendaciones están debidamente sistematizadas y pueden ser consultadas en la página web oficial de la CNDH, <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

¹⁷⁰ CNDH, disponible en la página web, http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

¹⁷¹ CNDH, disponible en la página web, http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Preencion_Tortura, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

¹⁷² CNDH, disponible en la página web, http://www.cndh.org.mx/Acciones_Inconstitucionalidad fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

3.5.1 *Postura de la CNDH respecto de la Procuración y Administración de Justicia ante las Violaciones Graves de Derechos Humanos*

La CNDH ha tenido una actuación fundamental en la visibilización y difusión de eventos que por sus características constituyen violaciones graves a los Derechos Humanos y que perfilan la realidad de la criminalidad en el país, al tiempo que permiten apreciar las falencias de la procuración y administración de Justicia.¹⁷³

La gravedad de los sucesos se determina por el número de personas afectadas por la actuación excesiva de los servidores públicos, lo que implica que haya una afectación colectiva, p.ej. detenciones arbitrarias colectivas, agresiones físicas injustificadas, allanamiento de domicilios sin orden judicial, etcétera., pero también en estricto sentido, implica la maximización de las violaciones cometidas, por el impacto social que se genera en el grupo de personas, la comunidad afectada y la sociedad en general.¹⁷⁴

Entre 2012 y 2018, la CNDH ha emitido sendas recomendaciones respecto de doce acontecimientos que se consideran violaciones graves a los Derechos Humanos, situaciones en las que invariablemente se documentaron falencias en la procuración y administración de justicia y en varias de ellas, colusión de las autoridades con los criminales.

En aras de una mejor comprensión de la contribución de estas recomendaciones y del papel que la CNDH desempeña en el esclarecimiento de los hechos, la lucha contra la impunidad, la protección de las víctimas y las reparaciones, se presentan la siguiente tabla:

¹⁷³ Al respecto, y sólo en relación al delito de desaparición de personas, la CNDH ha emitido siete recomendaciones sobre la inadecuada investigación ministerial entre 2005 y 2015, véase el *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México*, 2017. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406.pdf, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

¹⁷⁴ CNDH, Recomendación Núm. 7VG/2017 sobre Violaciones Graves a Derechos Humanos por los hechos ocurridos el 19 de junio de 2016 en Asunción de Nochixtlán, San Pablo Huitzo, Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera, en el Estado de Oaxaca. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_007.pdf

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
10 VG 2018 Allende, Coahuila	Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, Gobierno del Estado de Coahuila, Fiscalía General del Estado de Coahuila y Presidencia Municipal de Allende, Coahuila	Detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas	• A la legalidad, seguridad jurídica y libertad personal derivado de las detenciones arbitrarias en agravio de 24 personas. • A la legalidad, seguridad jurídica y libertad personal derivado de la privación ilegal de la libertad de 2 personas que aceptaron pertenecer al grupo delictivo “Los Zetas” y contar con la tolerancia de la Policía Municipal. • A la inviolabilidad del domicilio. • A la legalidad y seguridad jurídica derivado de allanamientos, saqueos y daños a diversas casas atribuibles a “Los Zetas”. • A la libertad e integridad personal de 38 personas, 3 menores de edad. • A la verdad, derivado de las imprecisiones en los informes de las autoridades. • A la debida procuración de justicia y a la verdad por la omisión en la investigación de las conductas probablemente constitutivas de delitos. • Incumplimiento de la función persecutoria. • Dilación e irregular integración de las actas circunstanciadas y las averiguaciones previas iniciadas con motivo de las desapariciones. • A la seguridad personal que derivó en el desplazamiento forzado de pobladores de Allende, Coahuila.

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
9 VG 2017 Hermosillo, Sonora	Gobierno Constitucional del Estado de Sonora, Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social, Fiscalía General del Estado de Sonora, Presidencia Municipal de Hermosillo, Sonora	Suposición, supresión y tráfico de menores de edad	• A la legalidad, seguridad jurídica y a la verdad, derivado de las imprecisiones en los informes proporcionados por servidores públicos del DIF Estatal y de la Procuraduría de Protección, respectivamente, en relación con los nombres y el número de menores de edad que fueron entregados a esa Procuraduría en el periodo comprendido entre los años de 2009 a 2015. • A la igualdad sustantiva, al permitir y alentar actos discriminatorios en contra de los menores de edad. • A una adecuada procuración de justicia en virtud de la irregular integración de la averiguación previa iniciada con motivo de la suposición, supresión y tráfico de 17 menores de edad. • A la identidad en agravio de 17 menores al expedirles certificados de nacimientos con datos falsos de la madre biológica. • A la adecuada impartición de justicia derivada del ilegal desistimiento de la acción penal ejercida contra las autoridades responsables que provocó el sobreseimiento del juicio respectivo. • A una vida libre de violencia por el maltrato psicológico que los menores sufrieron en la casa hogar. • Al interés superior de la niñez.

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
8 VG 2017 Cadereyta, Nuevo León	Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, Gobierno del Estado de Nuevo León, Gobierno del Estado de Tamaulipas	Hallazgo de 49 personas sin vida Falta de eficacia por parte de las instituciones encargadas de procurar justicia para la pronta investigación de los hechos y que los mismos no queden impunes, así como la identificación de los probables responsables, por lo que en este caso no se realizó una efectiva labor de investigación.	• A la seguridad ciudadana, acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia, por obstaculizar la función de investigación, dilatar e integrar de manera irregular la averiguación previa, además de vulnerar el derecho de las víctimas de delito, y el derecho al honor cometidos en agravio de 29 personas identificadas y 35 cuerpos que no han sido identificados. • Lo anterior es especialmente grave por el contexto de vulnerabilidad en que permanecen las personas migrantes en el país. • Las medidas que se implementan en materia de seguridad pública se ejercen de manera aislada y tienen un alcance limitado, en consecuencia no producen el suficiente impacto para combatir las causas estructurales de este ilícito. • De acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia por haber sido inadecuada, ya que los servidores públicos encargados de la investigación y persecución del delito cometido en agravio de 49 personas privadas de la vida, no actuaron con la debida diligencia, omitieron realizar las acciones pertinentes para la adecuada integración de las indagatorias o las realizaron de manera insuficiente, y no otorgaron el reconocimiento y la atención oportuna a las familiares de los cuerpos que han sido identificados. • Al acceso equitativo, efectivo y en condiciones de igualdad a los mecanismos de justicia; a las garantías judiciales; a que sean tratadas dignamente y a recibir la atención oportuna que requieren en perjuicio de 29 víctimas indirectas y de las víctimas que no han sido identificadas.

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
7 VG 2017 Nochixtlan, San Pablo Huitzo Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera Oaxaca	Gobierno del Estado de Oaxaca, Comisión Nacional de Seguridad, Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales en suplencia de la Procuraduría General de la República, Fiscalía General del Estado de Oaxaca	Uso excesivo de la fuerza por parte de las corporaciones policiales participantes, al realizar disparos y lanzar gases lacrimógenos indiscriminadamente en contra de los pobladores, que derivó en personas fallecidas, personas heridas y personas afectadas	• Violaciones al derecho a la vida y al derecho a la integridad personal, al interés superior de la niñez y al derecho a una vida libre de violencia por el uso excesivo de la fuerza por parte de las corporaciones policiales. • Derecho a la libertad y seguridad personal, así como a la integridad personal durante el tiempo en que los detenidos se encontraban bajo custodia de los elementos aprehensores, ya que además de existir una dilación en la puesta a disposición, durante ese tiempo fueron objeto de malos tratos por parte de los elementos policiales, desde su detención y hasta antes de ponerlos a disposición de la autoridad competente, a raíz de la detención arbitraria. • A la integridad personal de las personas detenidas y hacinadas en el camión Kodiak, lo cual también constituyó un trato cruel, por la posición forzada y prolongada en la que los mantuvieron en el camión en una posición incómoda, sin acceso a servicios sanitarios, sin protección a los rayos del sol y apilados boca abajo unos sobre otros, pues por sentido común dicho hacinamiento dificulta la respiración de las personas. • A un recurso judicial efectivo y de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración de justicia y del derecho a la verdad en agravio de 6 personas al no realizar las diligencias atinentes y conducentes, de acuerdo con los estándares del debido proceso, tales como: a) recolección de indicios asociativos al hecho con técnicas propias; b) remisión de indicios recolectados a los laboratorios correspondientes mediante su respectiva cadena de custodia; c) recuperación y preservación del material probatorio relacionado con los fallecidos y lesionados con el fin de contar con elementos para identificar a los responsables; d) identificación de posibles testigos y obtener sus declaraciones; e) determinación de la causa, forma, lugar y momento de los fallecimientos y de las personas lesionadas. • A la libertad de expresión en agravio de periodistas al impedirles de forma violenta realizar su labor.

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
6 VG 2017 Papantla, Veracruz	Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz, Fiscalía General del Estado de Veracruz, Presidencia municipal de Papantla, Veracruz	Detención arbitraria Desaparición forzada Retención ilegal	• A la legalidad, seguridad jurídica y libertad personal por la detención arbitraria de 3 personas atribuible a servidores públicos de la Policía Municipal. • A la libertad e integridad personal con motivo de la desaparición forzada de 3 personas imputable a personas pertenecientes al cártel “Los Zetas”, quienes contaron con autorización, apoyo o aquiescencia de servidores públicos de la Policía Municipal. • La debida procuración de justicia y a la verdad, por la irregular integración de las carpetas de investigación iniciadas por la desaparición forzada de 3 personas al omitir realizar las diligencias pertinentes para el esclarecimiento de los hechos delictivos, lo que genera impunidad. • Al interés superior de la niñez y a la libertad por la retención ilegal de un menor de edad.
5 VG 2017 Tierra Blanca, Veracruz	Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz	Detención arbitraria Tortura Desaparición Forzada Ejecución arbitraria	• A la legalidad, seguridad jurídica y a la libertad personal por la detención arbitraria de 5 personas, atribuible a servidores públicos de Seguridad Pública. • A la integridad personal con motivos de actos de tortura, en agravio de 5 personas, atribuible a servidores públicos de Seguridad Pública. • A la libertad e integridad personal por la desaparición forzada de 5 personas imputable a personas que aceptaron pertenecer al Cártel Jalisco y que contaron con la autorización, apoyo o aquiescencia de agentes de Seguridad Pública. • A la vida, con motivo de la ejecución arbitraria de 5 personas imputable a personas que aceptaron pertenecer al Cártel Jalisco y que contaron con la autorización, apoyo o aquiescencia de agentes de Seguridad Pública. • A la legalidad seguridad jurídica y a la verdad atribuibles a servidores públicos de la Dirección General de Asuntos Internos de Seguridad Pública, al abstenerse de resolver la responsabilidad en la investigación administrativa instruida en contra de 8 autoridades implicadas.

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
4 VG 2016 Tehuacan, Michoacán	Comisión Nacional de Seguridad, Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán.	Uso excesivo de la fuerza que derivó en la ejecución arbitraria de 22 civiles, privación de la vida de 4 civiles, tortura, trato cruel, inhumano y degradante y la manipulación del lugar de los hechos atribuida a la Policía Federal.	• A la legalidad, seguridad jurídica, a la procuración y acceso a la justicia, así como a la verdad derivado de la falta de veracidad en los informes proporcionados por la Comisión Nacional de Seguridad y la Policía Federal, respecto de las circunstancias en las que se desarrolló el operativo que llevaron a cabo elementos de esa corporación policiaca el 22 de mayo de 2015, en el interior del “Rancho del Sol”. • A la vida, con motivo del uso excesivo de la fuerza que derivó en la ejecución arbitraria de 22 personas atribuible a la Policía Federal. • A la vida, con motivo del uso excesivo de la fuerza que derivó en la privación de la vida 4 personas que se encontraba en la bodega ubicada en el “Rancho del Sol”. • Al respeto, dignidad y consideración de 2 cadáveres, derivado de las quemaduras que se les provocaron con posterioridad a su deceso. • A la integridad personal, legalidad y seguridad jurídica, con motivo de los actos de tortura cometidos en perjuicio de 2 personas, así como por el uso excesivo de la fuerza que derivó en un trato cruel inhumano y/o degradante al que fue sometida otra persona, ambas por servidores públicos de la PF. • A la legalidad, a la seguridad jurídica, a la debida procuración de justicia y a la verdad, en agravio de las víctimas directas e indirectas imputable a servidores públicos de la PF, por la no preservación del lugar de los hechos. • A la legalidad, seguridad jurídica y debida procuración de justicia por las irregularidades en las que incurrieron servidores públicos de la PGJEM en la descripción de la ubicación de las víctimas directas en el lugar de los hechos, de los indicios balísticos con los que se les relacionaron, además de las omisiones que se observaron en las necropsias que peritos de esa fiscalía le practicaron a 42 cadáveres.

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
3 VG 2015 Apatzingán, Michoacán	Secretaría de la Defensa Nacional. Comisión Nacional de Seguridad. Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán. Presidencia Municipal de Apatzingán de la Constitución, Michoacán	Uso excesivo de la fuerza que derivó en la privación de la vida de 5 personas y ejecución extrajudicial de una persona atribuida a la Policía Federal	• A la vida. • A la adecuada procuración de justicia. • A la libertad, legalidad y seguridad jurídica de 5 personas que se encontraban en el jardín, según se desprende de las imágenes de las cámaras de C4, cuya identidad se desconoce debido a que sus rostros no se aprecian con claridad y tampoco se puede determinar la autoridad que realizó la detención. • A la integridad personal, legalidad y seguridad jurídica, por el trato cruel, inhumano y/o degradante derivado de las lesiones innecesarias para su sujeción y/o sometimiento causadas en agravio de 8 personas. • A la libertad personal, legalidad y seguridad jurídica, derivado de la detención ilegal realizada en contra de 5 personas, además de que el personal de la Policía Federal contravino disposiciones constitucionales y legales al haber incurrido en actos u omisiones que afectaron los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos en el desempeño de su cargo. • A la integridad y seguridad personal en detrimento de 8 personas por las lesiones innecesarias para su sujeción y/o sometimiento. • A la procuración de justicia y a la verdad y en consecuencia, de los derechos humanos de las víctimas, por la no preservación del lugar de los hechos.

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
51/2014 Tlatlaya, Estado de México	Secretaría de la Defensa Nacional, Procuraduría General de la República, Gobierno Constitucional del Estado de México	Uso excesivo de la fuerza, que derivó en la privación arbitraria de la vida de 12 personas. Tortura y agresiones sexuales cometidas por personal de la PGJEM en agravio de dos personas y los tratos inhumanos en agravio de una persona; alteración de la escena del crimen.	• A la vida. • A la integridad personal de parte del personal adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México al torturar a dos de las víctimas puestas a disposición con la finalidad de que confesaran su relación con la delincuencia organizada y omitieran declarar respecto de la forma en la que se dio muerte a las personas al interior de la bodega. • A la libertad sexual de las víctimas. • Al acceso a la justicia, a la verdad, a la seguridad jurídica y a la procuración de justicia, derivado de la indebida preservación y procesamiento del lugar de los hechos y todo lo que ello conlleva, así como por irregularidades al procedimiento de investigación por actuaciones negligentes de la autoridad ministerial. También del hecho de que la investigación por la privación de la vida no fue iniciada desde que tuvo noticia de los hechos, demorando casi tres meses en comenzar a tomar las medidas para obtener pruebas relativas con los hechos y hasta el momento de la recomendación no se había consignado a los militares responsables. De ello se considera responsable la agente del Ministerio Público de la Federación adscrita a la Unidad Especializada en Investigaciones de Terrorismo Acopio y Tráfico de Armas de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la PGR.

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
2 VG 2014 Ocoyucan, Puebla	Gobierno Constitucional del Estado de Puebla.	Uso excesivo y marcadamente negligente de la fuerza para restablecer el orden en una manifestación que se tornó violenta que derivó en la privación de la vida de una persona y 8 personas heridas	• A la vida, a la libertad de reunión y como consecuencia de ello, a los derechos a la seguridad e integridad personal, legalidad, seguridad jurídica y trato digno. • A la verdad, a la información y en general todos los derechos reconocidos a las víctimas del delito y del abuso de poder, atribuido a servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia de Puebla. • A la asociación y la manifestación pacífica. • Al acceso a la justicia derivado de una indebida procuración de justicia al omitir certificar y atender a las personas lesionadas, así como iniciar una investigación con motivo de las lesiones que presentaron, y omitir reconocerles el carácter de víctimas y como tales otorgarles la atención prevista en la CPEUM. • A la presunción de inocencia, dignidad, honor y buen nombre en contra de una persona por las declaraciones irregulares de los elementos de la Policía Estatal Preventiva que se tradujeron en una imputación indebida de hechos en su contra. • Las irregularidades detectadas implican un incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia y de la seguridad pública, lo que actualiza una violación a los derechos a la legalidad, seguridad jurídica y debida procuración de justicia.

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
80/2013 San Fernando, Tamaulipas	Procuraduría General de la República, Gobierno Constitucional del Estado de Tamaulipas	Privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de 2 extranjeros	• A la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la procuración de justicia, a la verdad, al trato digno y al honor en detrimento de 72 personas. • A la legalidad y al a seguridad jurídica en perjuicio de 2 personas. • A la privacidad y protección de datos de identidad de una persona. • A la verdad y al acceso a la justicia, derivado de que el levantamiento de evidencias e indicios, así como de cada uno de los 72 cadáveres fueron realizados de forma deficiente, en forma precipitada y sin metodología, pues el personal de la Procuraduría General de Justicia del estado de Tamaulipas omitió dar fe de las circunstancias específicas del hallazgo de los cadáveres y asentar de manera exacta y minuciosa la descripción de la posición de cada cuerpo, su orientación, edad aproximada, media filiación, estatura, ropa, rigidez cadavérica, grado de putrefacción y la presencia de lesiones, lo que derivó en la pérdida de indicios importantes para el esclarecimiento de los hechos. Por la dilación en el ordenamiento de la práctica de las necropsias. Por la falta de certeza en la identificación de los cadáveres lo que provocó repatriaciones equivocadas e inhumaciones sin identidad. • A los derechos de las víctimas al omitir otorgar atención psicológica a 2 personas sobrevivientes.

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
1VG/2012 Chilpancingo, Guerrero	Secretaría de Seguridad Pública Federal, Gobierno Constitucional del Estado de Guerrero, Presidente de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero	Criminalización de la protesta social, uso de la fuerza y empleo excesivo de las armas de fuego en una manifestación que se tornó violenta.	• Derecho a la protesta que comprende una serie de otros derechos como la libertad de expresión y opinión, la libertad de asociación y la libertad de reunión pacífica, al no observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad al imponer límites a la protesta ni ceñirse a los instrumentos y protocolos que regulan el uso de la fuerza. • A la seguridad jurídica por hacer uso de la fuerza y de armas de fuego indebidamente. • A la vida, en agravio de 3 personas. • A la integridad persona en perjuicio de 3 personas que resultaron lesionadas por arma de fuego. • A la integridad personal en perjuicio de 1 persona al ser objeto de tratos inhumanos. • A la presunción de inocencia, dignidad, al honor y buen nombre de las víctimas. • A la libertad personal en agravio de 24 personas que fueron detenidas ilegal y arbitrariamente entre las que se encontraban 4 adolescentes y 1 mujer, sobre todo porque 15 de ellas alegaron ser ajenos a la manifestación y se encontraban de paso en el lugar de los hechos. • A la verdad y el acceso a la justicia por la indebida preservación y alteración del lugar de los hechos.

FUENTE: Elaboración propia con información contenida en las recomendaciones 10VG/2018, 9VG/2017, 8VG/2017, 7VG/2017, 6VG/2017, 5VG/2017, 4VG/2016, 3VG/2015, 51/2014, 2VG/2014, 80/2013 Y 1VG/2012.¹⁷⁵

De la tabla que precede se advierte que en todos los acontecimientos que dieron lugar a las recomendaciones se documentó la violación del derecho de acceso a la justicia, a la verdad o a la seguridad jurídica imputables a las fiscalías y procuradurías por la indebida, negligente o ilícita forma de conducir las investigaciones, integrar las averiguaciones previas o carpetas de investigación, omitir preservar el lugar donde ocurrieron los hechos y encima, rehusar la colaboración con la CNDH u otras instancias.

3.5.2 *La justicia restaurativa como eje fundamental de acción en la administración y procuración de justicia en México*

La justicia restaurativa es un proceso para resolver el problema de la delincuencia enfocándose en la compensación del daño a las víctimas, haciendo a los delincuentes responsables de sus acciones y también, a menudo, involucrando a la comunidad en la resolución del conflicto.¹⁷⁶ Es

¹⁷⁵ Las recomendaciones se encuentran disponibles en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

¹⁷⁶ UNDOC, *Manual sobre programas de justicia restaurativa*, Nueva York, 2016, serie “Manuales sobre Justicia Penal”, Nueva York, 2006, p. 6. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

decir, se refiere a prácticas alternas a los procedimientos penales tradicionales que tiene como principal característica ofrecer a todas las partes involucradas la oportunidad de participar activamente en la solución del conflicto, trascendiendo así la lógica exclusivamente punitiva del Derecho Penal.

Se trata de un régimen jurídico emergente que puede interpretarse como una reacción ante la ineficacia o insuficiencia de los modelos penales tradicionales, y que ambiciona ofrecer soluciones duraderas al identificarse con una metodología para solucionar problemas que, de varias maneras, involucra a la víctima, al ofensor, a las redes sociales, las instituciones judiciales y la comunidad.¹⁷⁷

A nivel internacional, entre el 16 y el 25 de abril de 2002, el Consejo Económico y Social de la Organización de la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, llevó a cabo en Viena un debate temático sobre la reforma del sistema de justicia penal: Logro de la Eficacia y la Equidad, donde participó un Grupo de Expertos sobre Justicia Restaurativa.¹⁷⁸ Las principales conclusiones a las que arribó el grupo de expertos se refieren a la necesidad de promover medidas de justicia restaurativa en el ámbito de los sistemas estatales de justicia penal, particularmente en los ámbitos en que las prácticas penales establecidas no hubieren resultado satisfactorias.

Los expertos señalaron también la dificultad de ubicar con precisión cuándo apareció en el derecho penal moderno la idea de justicia restaurativa, pero coincidieron en que se identifica con prácticas de formas tradicionales y autóctonas de justicia, que perciben al delito como un daño que rompía con la armonía social que entonces debía ser restablecida, lo que únicamente es asequible mediante la ayuda a las víctimas, a los delincuentes y a todos aquéllos afectados aun involuntariamente; sobre todo, porque la armonía social sólo se alcanza cuando no se favorece a alguna de las partes involucradas, en detrimento de la otra.

Existió consenso en Viena también respecto del carácter complementario de este tipo de prácticas, es decir, no se pretende la sustitución o derogación de las prácticas y procedimientos penales vigentes. Del mismo modo, se acordó sobre la conveniencia de que se elaborara un instrumento internacional que regulara las prácticas violentas, la cual gozaría de un carácter normativo que en consecuencia estableciera directrices sobre el tema, pero que no fuera vinculante debido a la propia naturaleza de la materia regulada.¹⁷⁹

De este modo se concibieron los *Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal*, mismos que se apoyan en la idea de que la justicia restaurativa es “una respuesta evolutiva al delito que respeta la dignidad y la igualdad de todas las personas,

¹⁷⁷ *Idem*.

¹⁷⁸ Consejo Económico y Social, *Justicia restaurativa*, resolución E/CN.15/2002/5/Add.1. Disponible en: <https://www.unodc.org/pdf/crime/commissions/11comm/5add1s.pdf>

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 3.

favorece el entendimiento y promueve la armonía social mediante la recuperación de las víctimas, los delincuentes y las comunidades”,¹⁸⁰ lo que implica dar a las víctimas la oportunidad de obtener una reparación, seguridad y la posibilidad de cerrar la etapa que la vulneró y al mismo tiempo permitir que los delincuentes comprendan mejor las causas y efectos de su comportamiento para así asumir genuinamente su responsabilidad y con ello lograr que la comunidad comprenda mejor las causas de la acción delictiva.

Esta concepción de justicia coadyuva a evitar el encono social y el enfrentamiento y desmantela la estructura en donde el delincuente es el enemigo común de víctimas y comunidad que debe ser destruido, dejando en segundo término la satisfacción real de las víctimas y la tranquilidad social. Como se observa, representa una idea más amplia del delito al alejarse de la noción de que el delito se limita a una violación de la norma jurídica, sino que se reconoce que es algo más que importa a la sociedad en general.

Dentro de los principios en comento, se prevé la instauración de *procesos restaurativos* que generen *resultados restaurativos*; entendiendo por aquéllos “todo proceso en que la víctima, el delincuente y, cuando proceda, cualesquiera otras personas o miembros de la comunidad afectados por un delito, participen conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito, por lo general con la ayuda de un facilitador”; y por resultado restaurativo al “acuerdo logrado como consecuencia de un proceso restaurativo... que pueden incluir respuestas y programas como la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad, encaminados a atender a las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y del delincuente”.

De las definiciones transcritas y de la obligación de que para entablar un proceso restaurativo debe contarse, por un lado, con pruebas suficientes de la culpabilidad del delincuente y, por el otro, con el consentimiento libre y voluntario de la víctima, se deduce el papel activo que la víctima del delito cobra en este tipo de procedimientos, lo que concuerda con el papel otorgado a las víctimas por el artículo 20 constitucional en su apartado B.

En efecto, el proceso penal previsto en la norma constitucional referida considera a las víctimas como parte activa en el proceso y le otorga facultades de las que antes carecía, pues además de ser titulares de derechos de atención o salvaguarda, también se les concibe como coadyuvantes con el ministerio público y como acreedores a la reparación del daño, lo que es en sí mismo un fin del proceso penal.

¹⁸⁰ Consejo Económico y Social ONU, *Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal*. Disponible en <http://200.33.14.21:83/20121122062955-12857.pdf>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

De lo anterior, se considera viable la adopción de procesos restaurativos en México ante la grave problemática existente en materia de procuración y administración de justicia, pero para ello debe tenerse la certeza de que concurren los siguientes presupuestos:¹⁸¹

- a) que la respuesta al delito debe reparar en lo posible el daño sufrido por la víctima;
- b) que los delincuentes lleguen a entender que su comportamiento no es aceptable y que tuvo consecuencias reales para la víctima y la comunidad;
- c) que los delincuentes pueden y deben aceptar la responsabilidad por sus acciones;
- d) que las víctimas deben tener la oportunidad de expresar sus necesidades y de participar en determinar la mejor manera para que el delincuente repare los daños, y
- e) que la comunidad tiene la responsabilidad de contribuir en el proceso.

Estas premisas requieren en todo caso una actuación sensible de parte de todas las partes involucradas en la solución de los conflictos, sea como autoridades, víctimas, inculpados y terceros partícipes del proceso. Todas estas personas deben contar con un conocimiento cabal de la extensión del proceso penal tal como está formulado actualmente y esforzarse por encontrar las soluciones duraderas que el sistema formal ha sido incapaz de generar.

La justicia restaurativa diferencia entre víctima y delincuente como entidades que demandan respuestas distintas del Estado y de la comunidad y además se considera una reacción respetuosa de la dignidad humana de todos los involucrados. Por ello, se presenta como una alternativa factible en muchos casos al sistema de justicia penal formal y a sus efectos estigmáticos sobre los delincuentes que además puede utilizarse conjuntamente con los procedimientos formales.

No obstante, para que en México puedan establecerse este tipo de procesos, debe garantizarse la equidad procesal, misma que si bien, se contempla en el artículo 20 constitucional, en la práctica existen carencias importantes, por ejemplo, la ausencia de una asesoría legal necesaria para la víctima y las falencias que acusa el sistema de defensoría oficial. Asimismo, la difusión y canales adecuados para que las partes conozcan todos los derechos que les asisten y, por último, garantizar que la elección de esta metodología se encuentre libre de toda coacción.

La principal tipología de programas de Justicia Restaurativa incluye: a) mediación entre víctima y delincuente; b) comunidad y conferencias de grupos familiares; c) sentencias en círculos; d) círculos promotores de paz; y, e) libertad condicional reparativa y juntas y paneles comunitarios.¹⁸² Cada uno de estos tipos reúne características específicas que deben valorarse para ser propuestos en la resolución de los diferentes conflictos.

No es posible realizar aseveraciones generales que limiten el uso de los programas para solucionar conflictos que deriven de la comisión de determinados delitos. Por la propia naturaleza

¹⁸¹ UNDOC, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸² *Ibid.*, p. 14.

de los principios y las características de cada sociedad y sistema penal formal, los principios otorgan un marco amplio y flexible de modo que cada Estado implemente los que se ajustan a su realidad concreta. De ahí la posibilidad de que este tipo de soluciones sea asequible por nuestro sistema de procuración de justicia, lo que además acarrearía mayor credibilidad, descargo en el trabajo de las procuradurías y soluciones duraderas y más adecuadas a los procesos. Esta visión de la justicia se ajusta a los fines del proceso penal y proveería de alternativas que tornaren realidad los propósitos del propio proceso.

3.6 Contexto de la temática de cada uno de los nueve instrumentos de posicionamiento de la CNDH en materia de Procuración e Impartición de Justicia Penal en México

En materia de administración y procuración de justicia en nuestro país, la CNDH ha emitido siete Recomendaciones Generales y dos Informes Especiales, sobre los que versa este proyecto de investigación, que tienen especial relevancia en materia de justicia penal y se consideran paradigmáticos porque evidencian las graves violaciones a los derechos humanos o su puesta en grave peligro. Por ello, se han convertido en un referente para evaluar el grado de avance en la protección y el respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades en la materia.

Los referidos instrumentos de posicionamiento son:

1. Recomendación General Núm. 2/2001, sobre la práctica de detenciones arbitrarias;
2. Recomendación General Núm. 6/2004, sobre la aplicación del examen poligráfico;
3. Recomendación General Núm. 10/2005, sobre la práctica de la tortura;
4. Recomendación General Núm. 12/2006, sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley;
5. Recomendación General Núm. 14/2007, sobre los derechos de las víctimas de delitos;
6. Recomendación General Núm. 16/2009, sobre el plazo para resolver una averiguación previa;
7. Recomendación General Núm. 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales;
8. Informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, 2006, e
9. Informe especial sobre las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el caso de la señora Cassez, 2013.

Es importante destacar que estos instrumentos de posicionamiento en materia de administración y procuración de justicia, al día de hoy, se encuentran contextualizados dentro de un cambio de paradigma que se dio en el derecho mexicano a partir de tres reformas constitucionales:

1. La reforma de 2008 en materia penal;
2. La reforma de 2011 en materia de derechos humanos, y
3. La reforma de 2011 en materia de amparo.

Estas reformas constitucionales se impulsaron con el fin de transitar hacia un mejor sistema de procuración y de administración de justicia en México y son la base de la conformación de un nuevo sistema jurídico mexicano que pretende ser más garantista y capaz de responder a las demandas de justicia de la sociedad, además de ser acorde con los estándares internacionales fijados por los diferentes tratados internacionales y mecanismos supervisores en materia de derechos humanos que son vinculantes para el Estado mexicano.

Con el reconocimiento de la jerarquía constitucional a las normas de derechos humanos contenidas tanto en la Constitución como en los tratados internacionales en los que México es parte, así como con la transformación del juicio de amparo en juicio de protección de derechos humanos, se estableció un mayor estándar de protección en favor de todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional. Sin duda, este cambio de paradigma ha impactado en todo el sistema jurídico mexicano y, de manera importante, en el sistema de justicia penal.

Hay que destacar que, con motivo de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, en el derecho mexicano se ha conformado un “bloque de constitucionalidad”, entendido como el conjunto de normas que tienen jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico de cada país y que, además, se compone de principios y valores que no figuran directamente en el texto constitucional, pero a los cuales la propia Constitución remite. De este modo, si bien este bloque aún no se encuentra lo suficientemente desarrollado en el plano legislativo, ha ido tomando forma a través de un desarrollo jurisprudencial que impacta la conformación y el desarrollo del sistema de justicia penal. En este sentido, la labor llevada a cabo por el Poder Judicial contribuye en forma decisiva a su desarrollo, dentro de un marco de protección y respeto a los derechos humanos, a través de las diversas facultades que tiene asignadas.

3.6.1 Recomendación General Núm. 2/2001, sobre la práctica de detenciones arbitrarias

De la fecha de la emisión de la Recomendación Núm. 2/2001, sobre detenciones arbitrarias, a la actualidad, se cuenta con un marco jurídico nacional más claro y completo, comenzando por lo establecido en la Constitución, en sus artículos 16 y 20, en relación con replantear los supuestos de flagrancia y la eliminación de la cuasi flagrancia y flagrancia equiparada, así como los derechos de la persona detenida, todos estos aspectos regulados con mayor detalle en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Con ello, se busca regular las detenciones con un control inteligente del delito¹⁸³ y evitar que se realicen de manera arbitraria, castigando el actuar indebido no sólo de los funcionarios policiales, sino de todo servidor público que, con motivo de sus funciones, se relacione y/o realice tareas de seguridad pública y que, por tal motivo, ejecute actos consistentes en privaciones o limitaciones a la libertad física de las personas, poniendo en riesgo la protección, el ejercicio y disfrute de sus derechos humanos. Así, ha habido una incidencia en la legislación nacional, ya que se han llevado a cabo varias reformas y adecuaciones legislativas y constitucionales, asimismo, se ha dictado la Recomendación General en cuestión.

Entre las leyes federales armonizadas podemos citar varias reformas hechas tanto a la CPEUM¹⁸⁴ como a las leyes reglamentarias y secundarias, entre las que destacan las reformas hechas al Código Penal Federal de 1931, la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales,¹⁸⁵ la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁸⁶ y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.¹⁸⁷ También se han realizado modificaciones más detalladas, por ejemplo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República¹⁸⁸ y a la Ley de la Policía Federal.¹⁸⁹ Además, se expidió el Código de Conducta de la Procuraduría General de la República¹⁹⁰ y los Acuerdos A/079/12 de la Procuraduría General de la República por los que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos de la institución para la detención y puesta a disposición de personas, y A/080 /12, por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la Policía Federal Ministerial para el uso legítimo de la fuerza.¹⁹¹ Y se reconoció como vinculante el instrumento jurídico internacional denominado Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley,¹⁹² difundiéndose su contenido entre todos los servidores públicos a los que les resultaba aplicable con motivo de sus funciones.

En el ámbito de la entonces Secretaría de Seguridad Pública Federal, se expidió el Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública,¹⁹³ por el que se emiten los lineamientos generales

¹⁸³ Waller, Irvin, *Control inteligente del delito*. México, INACIPE, PEC, 2014.

¹⁸⁴ Reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*: 5 de abril de 2004 (para facultar al Congreso para expedir leyes en materia de Seguridad Nacional y para regular y limitar las investigaciones correspondientes); 12 de diciembre de 2005 (justicia penal para adolescentes); 18 de junio de 2008 (en materia de justicia penal); 14 de junio de 2011 (en materia de Trata de Personas); 8 de octubre de 2013 (para facultar al congreso para expedir el código procesal penal único); 2 de julio de 2015 (sobre justicia penal para adolescentes); 10 de julio de 2015 (para facultar al Congreso para expedir una Ley General contra la Tortura y otra contra la Desaparición Forzada de Personas) y de 25 de julio de 2016 (para facultar al Congreso para expedir una Ley General sobre derechos de las Víctimas).

¹⁸⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 5 de marzo de 2014. En éste se establecen una serie de requisitos para la calificación por un Juez de Control y su determinación de legal la detención.

¹⁸⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 2 de enero de 2009.

¹⁸⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 18 de julio de 2016.

¹⁸⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 29 de mayo de 2009.

¹⁸⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 1 de junio de 2009.

¹⁹⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 11 de marzo de 2016.

¹⁹¹ Publicados en el *Diario Oficial de la Federación*: 23 de abril de 2012.

¹⁹² Instrumento jurídico internacional adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

¹⁹³ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 23 de abril de 2012.

para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Seguridad Pública. Además, se crearon varios protocolos. Algunos de observancia para los Estados, como el Protocolo Nacional de Primer Respondiente.¹⁹⁴ Otros de aplicación común a las tres fuerzas armadas,¹⁹⁵ como el Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza¹⁹⁶ y el Manual del uso de la fuerza, así como también la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.¹⁹⁷ Y, recientemente, la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas,¹⁹⁸ la cual entró en vigor el 16 de enero de 2018.¹⁹⁹

Todo este desarrollo normativo se ha ido complementando con diversos criterios jurisprudenciales, tales como el fijado por nuestros máximos tribunales quienes han dispuesto, entre otras cosas, que si la persona no es detenida en flagrancia ni en ejecución de una orden de detención, bien por notoria urgencia, por orden previamente emitida por el Ministerio Público, o en virtud de esa orden de localización y presentación ministerial, ello torna evidente que, desde su “presentación”, siempre estuvo en calidad de detenida. Entonces, esa detención es ilegal, lo que a su vez conlleva la exclusión de las pruebas que directa o indirectamente se hayan obtenido a partir de ésta, por carecer de valor probatorio.²⁰⁰ Así las cosas, en caso de una detención calificada como ilegal, no todas las pruebas obtenidas o los actos de investigación realizados debieran ser ilícitos o no válidos.

En términos generales, para determinar cuándo una prueba debe reputarse ilícita, tendrá que analizarse el proceso para su obtención, si se realizó de forma fraudulenta o bajo una conducta ilícita, lo que contravendrá los derechos fundamentales, cuya consecuencia y efecto deben vincularse directamente con su origen y causa, ya que cuando la obtención de una prueba no

¹⁹⁴ Cuyo extracto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de junio de 2018.

¹⁹⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2014.

¹⁹⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de octubre de 2017.

¹⁹⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017.

¹⁹⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 2017.

¹⁹⁹ Según el artículo transitorio: Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los sesenta días de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto y hasta la emisión de los instrumentos a que se refiere el Artículo Décimo Cuarto Transitorio, la Procuraduría y las Procuradurías Locales y demás autoridades deberán cumplir con las obligaciones de búsqueda conforme a los ordenamientos que se hayan expedido con anterioridad, siempre que no se opongan a esta Ley.

²⁰⁰ Detención ilegal. Se configura cuando no se realiza bajo los supuestos de flagrancia o caso urgente, sino en cumplimiento a una orden de localización y presentación para que el inculcado acuda a declarar dentro de una averiguación previa y, con base en ella, posteriormente es consignado ante el juez, sin la oportunidad de retirarse libremente de las oficinas ministeriales una vez concluida esa diligencia, por lo que las pruebas que directa o indirectamente se hayan obtenido a partir de aquella deben excluirse por carecer de valor probatorio (Legislación del Estado de Chiapas). Número de Registro: 2015779. Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 49, diciembre de 2017; Tomo IV; p. 1832. XX.1o.P.C. J/5 (10a.).

guarda relación causal con la violación, sino que fue independiente, esa probanza no podrá declararse ilícita.²⁰¹

En el caso de autoridades administrativas, como las aduaneras, se ha señalado que la prohibición de que la persona sea trasladada y retenida en un recinto fiscal se considera como una detención ilegal que no se ajusta a lo previsto en el precepto constitucional.²⁰²

De este modo, en el tema de detenciones, encontramos que, después de ser emitida la Recomendación General Núm. 2, sobre detenciones arbitrarias 2001, aún hace falta detallarla en armonización con el artículo 1o. constitucional. Esto es, se requiere un desarrollo normativo más amplio y específico a la luz de las diversas normas de derechos humanos contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México es parte. Resulta necesario que en las diferentes leyes federales se regulen criterios más claros y precisos en torno a la aplicación del principio pro persona, previsto en el artículo 1o. constitucional, en aras de propiciar una mayor protección, a través de la complementación de los derechos humanos de todas las personas dentro del derecho mexicano.²⁰³

En relación con el principio pro persona, la SCJN ha manifestado, entre otros criterios,²⁰⁴ los siguientes: que el juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce

²⁰¹ Detención por caso urgente. La circunstancia de que la ordenada por el Ministerio Público resulte ilegal no incide en la validez y licitud de la declaración ministerial rendida por el indiciado con motivo de una orden de búsqueda, localización y presentación a la que asistió voluntariamente, ni de las pruebas derivadas de este acto. Número de Registro: 2015232. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 47, octubre de 2017; Tomo I; p. 347. 1a./J. 52/2017 (10a.).

²⁰² Verificación de mercancías en transporte en materia aduanera. Es ilegal que la autoridad traslade al conductor del vehículo al recinto fiscal y que lo retenga en éste sin su consentimiento. Número de Registro: 2010823. Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 26, enero de 2016; Tomo IV; p. 3126. IV.1o.A. J/19 (10a.).

²⁰³ Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable... el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Número de Registro: 2002000. Época: Décima Época, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 107/2012 (10a.), p. 799.

²⁰⁴ Sobre este tema hay varias tesis jurisprudenciales que lo refieren:
Principio pro persona como criterio de interpretación de derechos humanos. Test de argumentación mínima exigida por el juez o tribunal de amparo para la eficacia de los conceptos de violación o agravios. Número de Registro: 2010166. Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 23, octubre de 2015; Tomo IV; p. 3723. XVII.1o.P.A. J/9 (10a.).

Principio pro persona. De éste no deriva necesariamente que los argumentos planteados por los gobernados deban resolverse conforme a sus pretensiones. Número de Registro: 2004748. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXV, octubre de 2013; Tomo 2; p. 906. 1a./J. 104/2013 (10a.).

Principio pro persona y recurso efectivo. El gobernado no está eximido de respetar los requisitos de procedencia previstos en las leyes para interponer un medio de defensa. Número de Registro: 2005717. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, febrero de 2014; Tomo I; p. 487. 1a./J. 10/2014 (10a.).

cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquélla que salve la aparente contradicción y tratar de que la interpretación resulte armónica con la Constitución.²⁰⁵ Asimismo, que la aplicación de este principio no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales, al ejercer su función, dejen de observar los diversos principios y las restricciones constitucionales.²⁰⁶ Asimismo, la SCJN considera que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona, una vez que se hayan agotados todas las posibilidades de aplicación de las normas constitucionales y cuando no sea posible la armonización entre la jurisprudencia nacional con la internacional, debiendo prevalecer en todo momento las restricciones constitucionales.²⁰⁷

Así pues, el principio pro persona implica un criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable, en el caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas constitucionales y los tratados internacionales. En tal caso, deberá prevalecer aquélla que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. Además, hay que recordar que el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.²⁰⁸ Sin embargo, la aplicación del principio pro persona no implica necesariamente que se acuda a los derechos humanos previstos en los referidos instrumentos internacionales, si es que resultan ser suficientes las previsiones que contenga la Constitución al respecto.²⁰⁹

²⁰⁵ Interpretación conforme. Naturaleza y alcances a la luz del principio pro persona. Número de Registro: 2014332. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 42, mayo de 2017; Tomo I; p. 239. 1a./J. 37/2017 (10a.).

²⁰⁶ Principio de interpretación más favorable a la persona. Su cumplimiento no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales, al ejercer su función, dejen de observar los diversos principios y restricciones que prevé la norma fundamental. Número de Registro: 2006485. Localización: [J]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 6, mayo de 2014; Tomo II; p. 772. 2a./J. 56/2014 (10a.). Principio pro homine o pro persona. Si en un caso concreto no se actualiza la antinomia de dos normas que tutelan derechos humanos para que el juzgador interprete cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona, aquél no es el idóneo para resolverlo. Número de Registro: 2005477. Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 3, febrero de 2014; Tomo III; p. 2019. II.3o.P. J/3 (10a.).

²⁰⁷ Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona. Número de Registro: 2006225. Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, abril de 2014; Tomo I; p. 204. P./J. 21/2014 (10a.).

²⁰⁸ Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable. Número de Registro: 2002000. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XIII, octubre de 2012; Tomo 2; p. 799. 1a./J. 107/2012 (10a.).

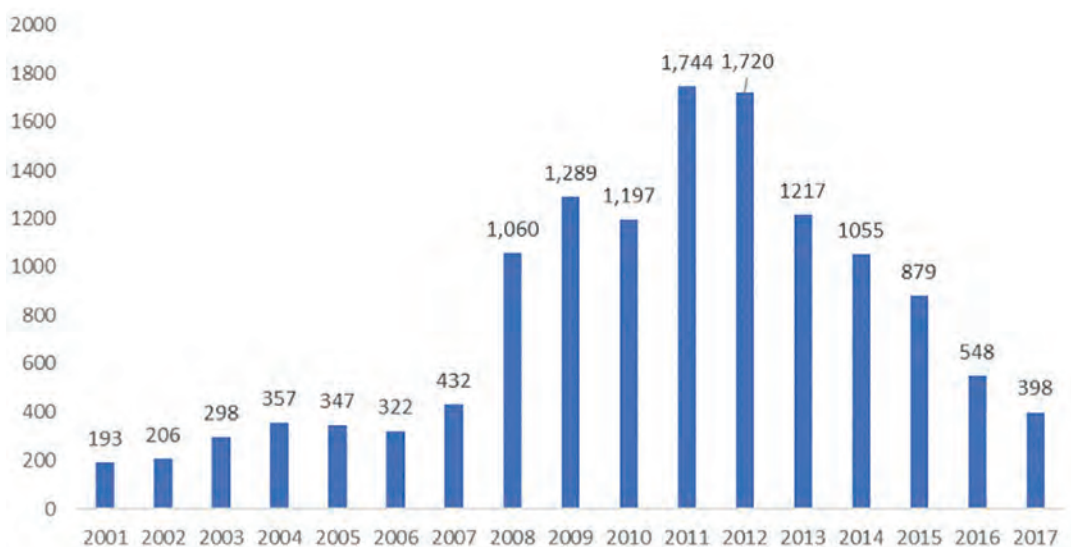
²⁰⁹ Derechos humanos. Su estudio a partir de la reforma al artículo 1o. Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, no implica necesariamente que se acuda a los previstos en instrumentos internacionales, si resulta suficiente la previsión que contenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Número de Registro: 2002747. Localización: [J]; 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVII, febrero de 2013; Tomo 2; p. 1049. 2a./J. 172/2012 (10a.).

Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable. Número de Registro: 2002000. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XIII, octubre de 2012; Tomo 2; p. 799. 1a./J. 107/2012 (10a.).

A pesar de la normativa encaminada a evitar la arbitrariedad en las detenciones, la adopción de instrumentos internacionales sobre derechos humanos y del desarrollo de jurisprudencia en la materia, desde la emisión de la Recomendación General en el año 2001, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha registrado hasta diciembre de 2017 un total de 13,262 quejas sobre detenciones arbitrarias en México y emitido 168 recomendaciones sobre casos concretos.²¹⁰

En 2001, la CNDH recibió 193 quejas sobre detenciones arbitrarias, en el año 2007 esta cifra prácticamente se duplicó. Entre 2008 y 2014, el número de quejas recibidas por la CNDH sobre esta práctica superaron las mil denuncias de forma anual, siendo 2011 el año con el mayor número de quejas registradas con 1,744. En el período señalado, se presentaron el 69.9 por ciento del total de las quejas registradas hasta la fecha, las cuales han tenido una disminución significativa durante los últimos tres años de los que se tiene registro.

Cuadro
Quejas presentadas ante la CNDH por detenciones arbitrarias en México (2001-2017)



FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CNDH (2001-2017).

Por otra parte, el Sistema Nacional de Alerta²¹¹ de la CNDH reportó que en 2017 ocurrió cuando menos un caso de detención arbitraria en casi todas las entidades del país a excepción de Aguascalientes, Campeche, Hidalgo y Tlaxcala. Entre las autoridades federales responsables de las detenciones arbitrarias ocurridas en este año se encuentran la Secretaría de Marina con 73 quejas; la Policía Federal con 61; la Secretaría de la Defensa Nacional con 41;

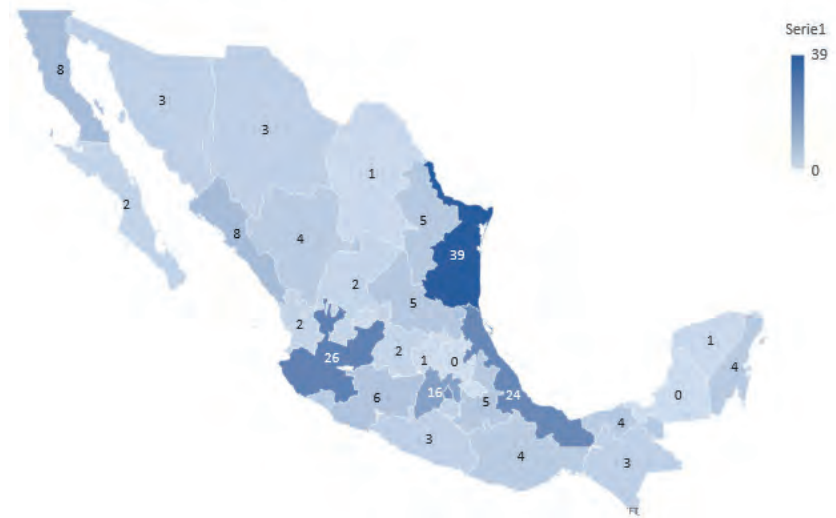
²¹⁰ Véase: CNDH, *Informes anuales de actividades*, 2001-2017. Disponibles en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²¹¹ El Sistema Nacional de Alerta es un programa aprobado en 2010, el cual permite monitorear las quejas y violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales en las distintas entidades del país. Disponible en: <http://appweb.cndh.org.mx/SNA/inicio.asp>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

la Procuraduría General de la República con 36; el Instituto Nacional de Migración con 16 y la Comisión Nacional de Seguridad con 4 quejas recibidas.²¹²

Cuadro

Detenciones arbitrarias por entidad federativa 2017²¹³



FUENTE: Elaboración propia con base en las cifras de detención arbitraria del Sistema Nacional de Alerta CNDH.

Sobre esta problemática en particular en 2017, Amnistía Internacional publicó un informe en el cual se reconoce que las detenciones arbitrarias constituyen una práctica cotidiana en México y son el primer momento de una cadena de graves violaciones a derechos humanos como la tortura, otros tratos crueles degradantes e inhumanos y desapariciones forzadas.²¹⁴

Asimismo, se ha señalado que los arrestos en supuesta flagrancia son un procedimiento común entre las instituciones de seguridad y ocurren con mayor frecuencia que bajo otras bases legales como las órdenes de aprehensión o detenciones en casos urgentes. Al respecto, un informe elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económica y la organización México Evalúa destaca que en el caso particular del Estado de México entre 2010 y 2014, 9 de cada 10 detenciones ocurrieron en flagrancia y solo el 8.3 por ciento mediante una orden de aprehensión,

²¹² *Idem.*

²¹³ Baja California (8); Baja California Sur (2); Sonora (3); Sinaloa (8); Chihuahua (3); Durango (4); Coahuila (1); Nayarit (2); Nuevo León (5); Zacatecas (2); Jalisco (26); Colima (4); Tamaulipas (39); San Luis Potosí (5); Querétaro (1); Guanajuato (2); Michoacán (6); Estado de México (16); Ciudad de México (21); Veracruz (24); Morelos (3); Puebla (5); Guerrero (3); Oaxaca (4); Tabasco (4); Chiapas (3); Quintana Roo (4); Yucatán (1).

²¹⁴ Amnistía Internacional, *Falsas sospechas. Detenciones arbitrarias por la policía en México*, Londres, 2017.

lo que pone en evidencia la incapacidad de realizar investigaciones por parte de las instituciones policiales.²¹⁵

La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), por otro lado, señala que a nivel nacional solo el 13 por ciento de las personas en prisión fueron detenidas realizando la conducta o el acto por el que es acusada, el 13.1 por ciento mediante una orden de detención y el 20 por ciento refiere haber sido detenida mientras “iba pasando por la calle” y sin orden de aprehensión. También es necesario destacar que al 59.6 por ciento de la población recluida en el país, la autoridad o policía no mencionó las causas por las que se llevó a cabo el arresto, lo que viola el derecho a recibir información relativa con la detención.²¹⁶

Con relación a los motivos de las detenciones arbitrarias, Amnistía Internacional ha destacado la extorsión por parte de la policía con el propósito de obtener recursos económicos a cambio de dejar en libertad a la persona detenida; como una forma de represalia contra la víctima, así como las detenciones políticamente motivadas,²¹⁷ como en los casos de Pablo López Alavéz,²¹⁸ Enrique Guerrero Aviña,²¹⁹ Nestora Salgado García,²²⁰ Damián Gallardo Martínez,²²¹ Librado Jacinto Baños²²² y Pedro Celestino Canché Herrera,²²³ casos por los que el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas ha emitido opiniones y recomendaciones.²²⁴

En la actualidad, aunque el número de quejas presentadas ante la CNDH sobre detenciones arbitrarias ha disminuido de forma significativa es una problemática continua y que representa un elemento propicio para la comisión de actos como el uso excesivo de la fuerza, la tortura y los malos tratos, delitos que se ven reforzados ante la impunidad que persiste en el sistema penal.

3.6.2 Recomendación General Núm. 6/2004, sobre la aplicación del examen poligráfico

Con el fin de regular la adecuada aplicación y uso del polígrafo, como instrumento de evaluación del personal sustantivo relacionado con tareas policiales y de procuración de justicia, se han

²¹⁵ Fondevilla, Langer, Bergman et al., ¿Cómo se juzga en el Estado de México? Una radiografía de la operación del sistema de justicia penal acusatorio, México Evalúa, CIDE, CAPP, México, 2016, p. 15.

²¹⁶ INEGI, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, 2016. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encotras/enpol/2016/>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²¹⁷ *Idem.*, p. 15.

²¹⁸ Opinión núm. 23/2017 relativa a Pablo López Alavéz (México), Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.

²¹⁹ Opinión núm. 55/2015 relativa a Enrique Guerrero Aviña.

²²⁰ Opinión núm. 56/2015 relativa a Nestora Salgado García.

²²¹ Opinión núm. 23/2014 relativa a Damián Gallardo Martínez.

²²² Opinión núm. 19/2015 relativa a Librado Jacinto Baños.

²²³ Opinión núm. 18/2015 relativa a Pedro Celestino Canché Herrera.

²²⁴ De 2005 a abril de 2017, el Grupo de trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU ha emitido 15 opiniones sobre casos de detenciones ilegales en México. Véase: Opinión núm. 66/2017; Opinión núm. 58/2016; Opinión núm. 21/2013; Opinión núm. 67/2011; Opinión núm. 61/2011; Opinión núm. 36/2011; Opinión núm. 33/2010; Opinión núm. 23/2009; Opinión núm. 9/2005.

expedido la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública²²⁵ y el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, las cuales prevén la aplicación de dicho examen.²²⁶

La Recomendación General tuvo incidencia parcial en la reglamentación ya que, con posterioridad a su emisión, fueron reformados y adicionados diversos artículos a la legislación federal correspondiente. Sin embargo, se trata de una reglamentación incompleta por lo siguiente:

- No se cuenta con una normativa detallada acerca del procedimiento a seguir por parte de los servidores públicos responsables de su implementación para el diseño, la aplicación y la calificación del examen del polígrafo.
- No se contemplan las medidas preventivas a adoptar para que la aplicación del examen del polígrafo no resulte violatorio a los derechos humanos de las personas que se someten a la evaluación, ni se contempla un recurso útil o efectivo para el evaluado, en el caso de que quisiera solicitar una revisión del examen, una nueva evaluación o, en su caso, para que pueda inconformarse con el resultado del mismo.
- No hay un documento, manual o protocolo en el que se señalen los criterios a emplear, por parte de los evaluadores, para llevar a cabo la interpretación y calificación del examen del polígrafo. En caso de que alguno de estos documentos exista, por no ser del conocimiento de la población, del dominio público y mucho menos del conocimiento del evaluado, hay una cuestión de incertidumbre jurídica.
- No hay una regulación clara y uniforme respecto a las consecuencias jurídicas que puede traer aparejada una calificación reprobatoria del polígrafo.

Cada año incrementa la incidencia delictiva y la percepción y registro de actos de corrupción entre las corporaciones policiacas. Alrededor de treinta mil agentes continúan en funciones a pesar de no haber aprobado el procedimiento de control de confianza, pues de un universo de 335,294 personas, se han evaluado al 30 de junio de 2018, 330,282 agentes. De los cuales 29,045 no han acreditado los controles y 5,012 no han sido evaluados²²⁷ y, aunque proporcionalmente los más de treinta mil agentes que no han acreditado la confianza de la institución, en términos absolutos es un número considerable. Tal número de personas resulta relevante si atendemos a los hallazgos de la CNDH respecto de los usos ilegales que se ha dado a la prueba poligráfica, lo que acusa la obsolescencia de los procedimientos actuales, a partir de lo cual podría explicarse en parte el aumento en la incidencia delictiva y la creciente participación de los agentes estatales en eventos criminales. De ahí que resulte cuestionable la eficacia de la prueba poligráfica pues, además de haber sido declarada inconstitucional por vulnerar derechos fundamentales, lo cierto es que no ofrece garantías de eficacia en la selección y evaluación del personal, como ha sido

²²⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009.

²²⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de septiembre de 2012.

²²⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Seguimiento de Evaluaciones por Entidad Federativa y Dependencia al 30 de junio de 2018, disponible en: www.Informe_Centro_Nacional_de_Certificacion_y_Acreditacion_Junio_2018.pdf, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

documentado en la propia Recomendación General, al referirse a sendos estudios estadounidenses al respecto.²²⁸

El desafío que tiene ante sí el sistema de procuración de justicia no estriba tanto en la adecuada reglamentación de la prueba sino en depurar los procedimientos vigentes a efecto de identificar las pruebas que sí sean verdaderamente útiles y atinentes a los fines que se persigan y no apegarse a procedimientos que, si bien son de larga data, son susceptibles de ser utilizados en perjuicio de los servidores públicos, además de no resultar adecuados con los fines que se persiguen. La eficacia en los procedimientos de selección y control de confianza es de la mayor relevancia ante el estado que guarda la procuración de justicia y el grado en que los cuerpos policiales se hallan en diversos lugares de la República, comprometidos con la criminalidad organizada. Por tanto, es fundamental que las pruebas realizadas en los exámenes de confianza se ajusten a criterios objetivos, con bases científicas que permitan arrojar indicios que, integrados a otras pruebas determinen la idoneidad de la colaboración de las y los miembros de las instituciones de seguridad pública.²²⁹

De otro lado, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza, así como los lineamientos y la normativa que auxilian en la homologación de la aplicación del proceso de control de confianza y la operación de los centros de evaluación y control de confianza,²³⁰ lo cual representa un gran avance en la uniformidad de la aplicación del examen del polígrafo, en virtud de que cada Estado tenía sus propios criterios y procedimientos de implementación. No obstante, a nivel estatal hay una parcial e insuficiente incidencia de la Recomendación General en comento, ya que las normas locales hacen referencia de manera muy general a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza y al Centro Nacional de Acreditación y Control de Confianza.²³¹

Finalmente, sobre el ámbito normativo, cabe citar el criterio de la Segunda Sala de la SCJN que señala que el hecho de que el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR contemple el examen poligráfico, como parte de los procesos de evaluación del personal de confianza que pertenece al Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, no contraviene el derecho constitucional de debido proceso.

En la Recomendación Núm. 6/2004 sobre la aplicación del examen poligráfico, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos destacó tres problemáticas que se presentan durante la aplicación de la prueba y que dan lugar a actos violatorios de derechos humanos: en un primer

²²⁸ CNDH, *op. cit.* p. 9.

²²⁹ Senado de la República, Gaceta: LXIII/2SPR-19/72849 del miércoles 5 de julio de 2017, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=72849>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²³⁰ Aprobación publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 31 de diciembre de 2008.

²³¹ Véase el análisis jurídico a nivel estatal de este instrumento de posicionamiento dentro del cuerpo del presente documento.

momento y con base en los expedientes de queja recibidos hasta ese momento,²³² la CNDH refirió que, en algunos casos, el examen poligráfico es aplicado sin que en ningún momento se informe a los servidores públicos que será un requisito o condición durante los procesos de selección de personal o permanencia, ni el momento en el que será aplicado.

La encuesta ¿Qué piensa la policía? elaborada por Causa en Común, señala sobre este aspecto que 1 de cada 10 policías entrevistados en 2013, 2014 y 2015 declaró no haber sido informado sobre la evaluación de control de confianza.²³³ En el año 2015, del personal que fue informado el 6 por ciento tuvo conocimiento de la prueba un mes antes, el 9 por ciento con dos semanas de anticipación, el 45 por ciento la semana previa, el 28 por ciento un día antes y el 7 por ciento el mismo día de la evaluación.²³⁴

Un segundo problema derivado de la aplicación del examen poligráfico de acuerdo con la CNDH es que, una vez realizada la prueba, en algunos casos los servidores públicos son informados de que al no ser favorables los resultados obtenidos deben presentar su renuncia, omitiendo la antigüedad del cargo y el desempeño laboral dentro del empleo.²³⁵ Los datos presentados en la encuesta elaborada por Causa en Común para el año 2015 refieren que el 60 por ciento de los policías consideran que la evaluación de control de confianza no es un buen mecanismo para dar de baja a los “malos elementos”, el 50 por ciento piensa que es una justificación para el despido y el 30 por ciento opina que la evaluación no considera las trayectorias laborales.²³⁶

Finalmente, la CNDH ha señalado que el examen poligráfico contiene preguntas insidiosas y amenazantes que intimidan a los servidores públicos, no existen valoraciones para emitir los dictámenes y previo a la prueba se elaboran actas administrativas en las cuales se asienta que se acude al examen de forma voluntaria cuando, a decir de los propios servidores públicos, se obtienen bajo presión.²³⁷

Al respecto es necesario destacar que la calificación promedio otorgada a la atención recibida durante la prueba del polígrafo por parte de los policías suele ser menor en comparación con las pruebas restantes que integran la evaluación de control de confianza. En los ejercicios de 2014 y 2015 de Causa en Común, esta prueba obtuvo 7.2 por ciento y 7.8 por ciento respectivamente, de igual forma, para el 39.6 por ciento de los policías es la prueba con mayor dificultad seguida del examen psicológico.²³⁸

²³² Recomendaciones 8/2003 y 2004/31.

²³³ Causa en Común, ¿Qué piensa la policía? Resultados del cuestionario 2013, 2014 y 2015. Disponibles en: <http://causaencomun.org.mx/beta/>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²³⁴ *Idem*.

²³⁵ Propositiones con punto de acuerdo que exhorta a la CNS, al SESNSP y al Centro Nacional de Certificación y Acreditación a eliminar la prueba poligráfica de la determinación de permanencia de los miembros del personal de seguridad pública, 2017. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/07/asun3552424_20170705_1498672920.pdf

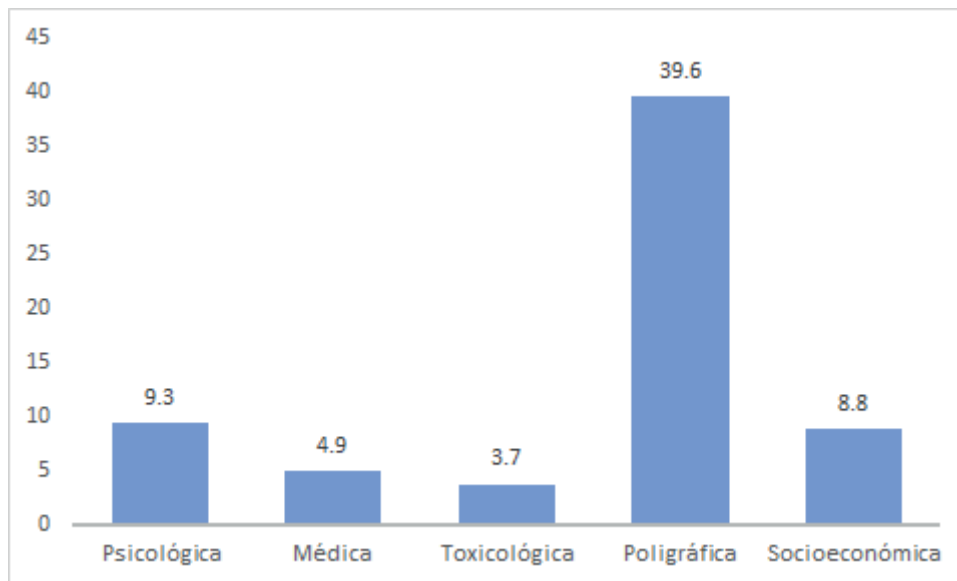
²³⁶ Causa en Común, 2015, *op. cit.*, p. 32.

²³⁷ CNDH, Recomendación General Núm. 6 sobre la aplicación del examen poligráfico, 2004, p. 2.

²³⁸ Causa en Común, 2014, *op. cit.*, p. 76.

Cuadro

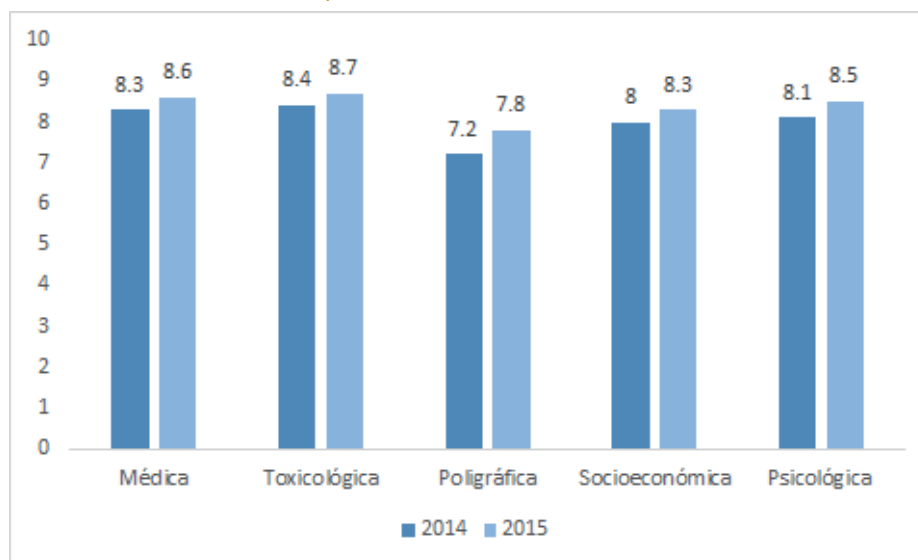
Calificación otorgada por policías a las pruebas de evaluación
en el Centro de Control de Confianza (2014-2015)



FUENTE: Elaboración propia con base en los resultados de los años 2014-2015, de la encuesta ¿Qué piensa la policía?, realizado por Causa Común 2014-2015.

Cuadro

Dificultad en las pruebas de la evaluación de confianza 2014



FUENTE: Elaboración propia con base en los resultados del año 2014 de la encuesta ¿Qué piensa la policía?, realizado por Causa Común 2014.

3.6.3 Recomendación General Núm. 10/2005, sobre la práctica de la tortura

Esta Recomendación General fue emitida durante la vigencia de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la cual fue publicada el 27 de diciembre de 1991 y abrogada el 26 de junio de 2017. El delito de tortura se encontraba regulado de la siguiente manera en el artículo tres:

Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.

Después de 2005, año de la emisión de la Recomendación General en comento, se han elaborado varios instrumentos jurídicos en materia de tortura en el ámbito nacional. Por ejemplo, se incorporó un instrumento jurídico internacional adoptado en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, denominado Protocolo de Estambul, el cual es un manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.²³⁹ Su implementación en el derecho mexicano se hizo con base en el Acuerdo Núm. A/057/2003 del Procurador General de la República, por el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir los agentes del Ministerio Público de la Federación, los peritos médicos legistas y/o forenses, y demás personal de la Procuraduría General de la República, para la aplicación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato.²⁴⁰ Posteriormente, este acuerdo fue complementado por el Oficio Circular C/002/13, mediante el cual se instruye a los agentes del Ministerio Público de la Federación para que, en el momento en que un Juez de Distrito haga de su conocimiento hechos que presuman la existencia del delito de tortura, realicen diversas acciones.

Con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, y de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución, había el deber ineludible de las autoridades mexicanas de incorporar y desarrollar las normas contenidas en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes,²⁴¹ emitida en el seno del sistema universal de derechos humanos, y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura,²⁴² emitida en el sistema interamericano de derechos humanos.

²³⁹ Este documento fue elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que consiste en un Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Protocolo de Estambul. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1sp.pdf>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²⁴⁰ No vigente. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 18 de agosto de 2003.

²⁴¹ En vigor para nuestro país, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 6 de marzo de 1986.

²⁴² En vigor para nuestro país, por su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 1 de septiembre de 1987.

En el año 2015, los Acuerdos de la Procuraduría General de la República sobre tortura antes citados fueron complementados y reformados por el Acuerdo A/085/15 de la PGR, en donde se establecen las Directrices institucionales que deberán seguir los agentes del Ministerio Público de la Federación, peritos en medicina, psicología, y demás personal de la institución, para los casos en que se presuma la comisión del delito de tortura,²⁴³ y por el Acuerdo A/101/15 por el que se crea la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones.²⁴⁴

Todos estos instrumentos jurídicos, en su momento, vinieron a complementar el Acuerdo A/080/12 de la Procuradora General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la policía federal ministerial para el uso legítimo de la fuerza,²⁴⁵ y el Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública. Todos estos instrumentos formaban el marco jurídico fundamental para combatir la tortura en el ámbito de la procuración de justicia federal.

Con el objeto de atender a las víctimas del delito de tortura y de otro tipo de violaciones a derechos humanos, se expidieron la Ley General de Víctimas el 3 de enero de 2013, y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su correspondiente Reglamento, el 1 de febrero de 2007. Más adelante, se emitieron otros protocolos de actuación con los que se buscó prevenir y castigar la tortura que se cometía durante la detención, tales como el de las Fuerzas Armadas²⁴⁶ y el de la Policía Federal,²⁴⁷ con el que se regulaba el uso de la fuerza. A esta labor se sumó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir en 2014 un Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Asuntos que Involucren Hechos Constitutivos de Tortura y Malos Tratos.²⁴⁸

Recientemente, para atender las demandas de justicia a nivel internacional en materia de tortura, principalmente las planteadas ante instancias internacionales y que dieron motivo a varias sentencias internacionales de la Corte Interamericana en contra del Estado mexicano,²⁴⁹ se llevó a cabo una reforma fundamental a la Constitución para facultar al Congreso para expedir

²⁴³ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de octubre de 2015.

²⁴⁴ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 27 de octubre de 2015.

²⁴⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 23 de abril de 2012.

²⁴⁶ Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* 30 de mayo de 2014. Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/normateca/3.doctrina_y_edu_mil/USO_FUERZA_UNIFICADO.pdf, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²⁴⁷ Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza, Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 18 de octubre de 2017. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5501657&fecha=18/10/2017, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²⁴⁸ SCJN, Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Asuntos que Involucren Hechos constitutivos de Tortura y Malos Tratos. México, SCJN, 2014.

²⁴⁹ Las sentencias de los casos Rosendo Radilla Pacheco, Inés Fernández Ortega, Valentina Rosendo Cantú y Cabrera García y Montiel Flores, que versaban sobre temas de tortura.

una ley general contra la tortura y uniformar el tipo penal de tortura a nivel nacional y, al mismo tiempo, armonizar el tipo penal nacional con el establecido en el ámbito internacional.²⁵⁰ En este tenor, el 26 de junio de 2017 se emitió la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.²⁵¹

Por lo que hace a la normatividad local existente en materia de tortura, desde el mes de agosto de 2015 se aprobaron varios acuerdos relevantes en la XXXIII Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, entre los que destacan: el Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura; el Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas y para la Investigación del Delito de Desaparición Forzada. Además, se adoptaron algunas mejoras aplicadas en la instrumentación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.²⁵² Así, en virtud de la emisión de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes actualmente se encuentra unificado en todo el país el tipo penal de tortura y se castiga de manera uniforme.

Respecto al tema de la tortura cometida durante la detención, la SCJN ha pronunciado algunos criterios jurisprudenciales relevantes: 1) no es necesario que se reponga el procedimiento cuando no existe confesión de los hechos imputados o conllevan a la incriminación de la persona inculpada;²⁵³ 2) la declaración auto incriminatoria de la persona imputada, rendida ante autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o ante éstos sin la presencia del defensor, carece de valor probatorio;²⁵⁴ 3) si el Juez advierte que la persona coacusada del quejoso declara ser víctima de actos de tortura durante su detención, se debe dar vista al Ministerio Público;²⁵⁵

²⁵⁰ DECRETO por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta reforma constitucional se faculta al Congreso Federal para expedir las leyes generales en materia de desaparición forzada de personas y de tortura, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 10 de julio de 2015. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_225_10jul15.pdf

²⁵¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPIST_260617.pdf

²⁵² Disponible en: <https://www.gob.mx/pgj/articulos/acuerdos-de-la-xxxiii-asamblea-plenaria-de-la-conferencia-nacional-de-procuracion-de-justicia>

²⁵³ Tortura. Es innecesario reponer el procedimiento cuando no exista confesión de los hechos imputados o cualquier acto que conlleve autoincriminación del inculpado. Época: Décima Época, Registro: 2015603, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Penal, Tesis: 1a./J. 101/2017 (10a.), p. 323.

²⁵⁴ Declaración autoincriminatoria del imputado, rendida ante autoridad distinta del ministerio público o del juez, o ante éstos sin la presencia del defensor. Carece de valor probatorio con independencia del medio a través del cual se haya introducido formalmente al proceso ... las autoridades policiacas que realizan una investigación sobre hechos delictivos o que llevan a cabo una detención no pueden en ningún caso interrogar al detenido; de ahí que, cualquier declaración autoincriminatoria del imputado rendida ante autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o ante éstos sin la presencia del defensor, debe declararse nula por violación al derecho fundamental a la no autoincriminación, con independencia del medio a través del cual se haya introducido formalmente al proceso, ... Época: Décima Época, Registro: 2014522, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 43, junio de 2017, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Tesis: PC.III.P. J/12 P (10a.), p. 1687.

²⁵⁵ Actos de tortura. Cuando los órganos jurisdiccionales, con motivo de sus funciones, tengan conocimiento de la manifestación de una persona que afirme haberlos sufrido, oficiosamente deberán dar vista con tal afirmación a la autoridad ministerial que deba investigar ese probable ilícito. Época: Décima Época, Registro: 2001218, Instancia:

4) dicha vista no implica que la autoridad no deba observar el principio de relatividad de las sentencias de amparo;²⁵⁶ 5) la omisión del Juez penal de investigar los hechos denunciados consistentes en actos de tortura se considera una violación a las leyes del procedimiento que trasciende a la defensa y amerita la reposición del procedimiento;²⁵⁷ 6) la reposición del procedimiento por la comisión de tortura debe ordenarse a partir de la diligencia inmediata anterior al auto de cierre de instrucción, si se trata del sistema penal tradicional;²⁵⁸ entre otros.

Sobre el problema de la tortura en México, en la última década se han emitido distintos informes²⁵⁹ que han documentado la continuidad de este acto violatorio de derechos humanos a pesar de la normativa encaminada a prevenirla. Así, en diciembre de 2014 el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, Juan E. Méndez concluyó en su informe final de actividades que la tortura constituye un fenómeno generalizado en el país y ocurre especialmente desde la detención hasta la puesta a disposición de la justicia.²⁶⁰

La documentación de los casos incluidos en el informe ha mostrado que la tortura y los tratos crueles, degradantes e inhumanos son una práctica frecuente en diversas partes del país por las instituciones policiales de los tres niveles de gobierno, así como por las Fuerzas Armadas. Sobre el fenómeno resulta muy complejo conocer el número real de casos sobre tortura. El Relator Especial de la ONU ha señalado la falta de un registro nacional de casos y los bajos niveles de denuncia por temor a represalias o desconfianza en las autoridades, al igual que la tendencia a calificar estos actos como delitos no graves.²⁶¹

Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: XXVII.1º (VIII Región) J/1 (10a.), p. 1107.

²⁵⁶ Actos de tortura. Si al conocer del amparo contra la sentencia definitiva, el juzgador advierte que el coacusado del quejoso, quien no es parte en el juicio, declaró haber sido víctima de aquéllos durante su detención, debe dar vista al Ministerio Público adscrito para que actúe de acuerdo con sus facultades, sin que ello implique inobservar el principio de relatividad de las sentencias de amparo. Época: Décima Época, Registro: 2012610, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo IV, Materia(s): Común, Tesis: I.9o.P. J/20 (10a.), p. 2347.

²⁵⁷ Actos de tortura. La omisión del juez penal de instancia de investigar los denunciados por el imputado, constituye una violación a las leyes del procedimiento que trasciende a su defensa y amerita la reposición de éste. Época: Décima Época, Registro: 2011521, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, Materia(s): Común, Penal, Tesis: 1a./J. 10/2016 (10a.), p. 894.

²⁵⁸ Actos de tortura. La reposición del procedimiento, con motivo de la violación a las leyes que lo rigen por la omisión de investigar los denunciados por el imputado, debe ordenarse a partir de la diligencia inmediata anterior al auto de cierre de instrucción. Época: Décima Época, Registro: 2011522, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, Materia(s): Común, Penal, Tesis: 1a./J. 11/2016 (10a.), p. 896.

²⁵⁹ Véase: Amnistía Internacional, *Promesas en el papel, impunidad diaria. La epidemia de tortura en México continua*, Reino Unido, 2015; CIDH, *Situación de Derechos Humanos en México*, 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²⁶⁰ Méndez, Juan, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, ONU, 2014, p. 1.

²⁶¹ *Ibid*, p. 7.

En abril de 2018, la Comisión Mexicana en Defensa y Promoción de los Derechos Humanos hizo público el informe de 2016 del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la ONU en el cual se destaca que entre 2008 y 2010, el número de investigaciones por tortura iniciadas por la Procuraduría General de la República fue muy bajo. En 2012, el número de investigaciones realizadas por la dependencia comenzó a crecer con cerca de 300 y en la actualidad se cuenta con 4,700 carpetas de investigación, no obstante, como advierte el Subcomité, el incremento de las investigaciones no se ve reflejado en el número de consignaciones y sentencias por tortura que, hasta 2016 había sido de 15, 5 en el fuero federal y 10 en el fuero local.²⁶²

La CNDH desde 2005, año en el que emitió la Recomendación General, hasta el 28 de febrero de 2018 ha recibido solo por tortura 717 quejas y emitido un total de 87 recomendaciones por casos particulares. El primer bimestre de 2018, de acuerdo con el Informe Mensual del Consejo Consultivo de la CNDH, ha sido el período con más expedientes de queja recibidos por tortura con 223²⁶³, es decir, 7 expedientes más que el total recibido en 2016.

Cuadro

Quejas y recomendaciones por tortura recibidas por la CNDH (2005-2018)

Año	Quejas por tortura	Recomendaciones
2005	2	0
2006	6	3
2007	4	1
2008	21	10
2009	33	7
2010	10	11
2011	42	9
2012	20	11
2013	4	13
2014	3	2
2015	50	2
2016	216	8
2017	83	9
2018	223	1
Total	717	87

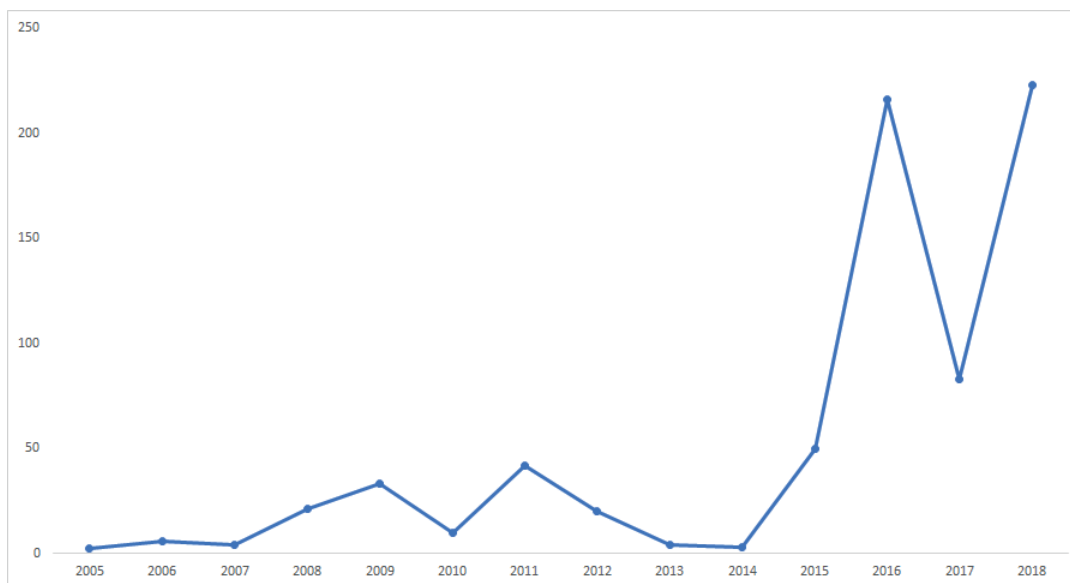
FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de actividades de la CNDH y el Informe mensual de 2018 del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

²⁶² Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, *Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016 observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte*, 2016, p. 9. Disponible en: <http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2018/04/anexo-informe-del-subcomite-sobre-su-visita-a-mexico-del-12-al-21-de-diciembre-de-2016.pdf>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²⁶³ Consejo Consultivo CNDH, *Informe mensual febrero de 2018*, CNDH, 2018, p. 8.

Cuadro

Quejas por tortura recibidas por la CNDH (2005-2018)



FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CNDH (2005-2017) y el Informe mensual de 2018 del Consejo Consultivo.

Con relación a las autoridades federales señaladas de cometer actos de tortura, el Sistema Nacional de Alerta ha señalado que, en 2015, 2016 y 2017, la Policía Federal es la institución con el mayor número de quejas presentadas por esta violación a derechos humanos seguida de la PGR, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la SEMAR. Asimismo, se observa que, durante estos tres años, Tamaulipas ha sido la entidad con más casos registrados de tortura cometidos por autoridades federales con un total de 58, en donde se ha señalado a la Policía Federal como la principal responsable con 31 de los 58 casos registrados en ese estado.²⁶⁴

Cuadro

Autoridades señaladas de cometer actos de tortura (2015-2017)

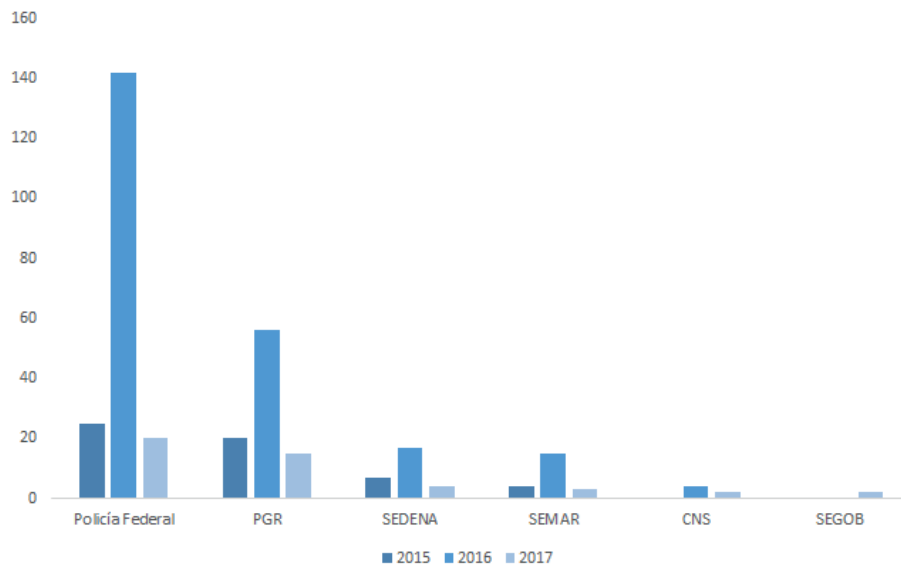
	2015	2016	2017
Policía Federal	25	142	20
PGR	20	56	15
SEDENA	7	17	4
SEMAR	4	15	3
CNS	0	4	2
SEGOB	0	0	2

FUENTE: Elaboración propia con base en las estadísticas sobre tortura del Sistema Nacional de Alerta de la CNDH.

²⁶⁴ Sistema Nacional de Alerta, *op. cit.*

Cuadro

Autoridades federales señaladas por actos de tortura (2015-2017)



FUENTE: Elaboración propia con base en las estadísticas de tortura del Sistema Nacional de Alerta de la CNDH.

Finalmente, cabe destacar que, en repetidas ocasiones organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han señalado la necesidad de realizar una serie de reformas integrales y complementar las ya existentes para abarcar el sistema de justicia, la mejora de las capacidades investigativas y la garantía de la suspensión administrativa de todo funcionario sujeto a investigación por tortura con el propósito de sancionar a los responsables y asegurar su no repetición.²⁶⁵

3.6.4 Recomendación General Núm. 12/2006, sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley

En relación con el desarrollo de las normas en materia de uso legítimo de la fuerza dentro del derecho mexicano, tenemos que nuestro país está vinculado por dos instrumentos jurídicos internacionales por la vía de la costumbre internacional y de que México así lo ha manifestado al incorporarlos en su ordenamiento jurídico interno, dado que estos instrumentos no son tratados internacionales. Estos instrumentos jurídicos, adoptados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, son los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1990;²⁶⁶ y el Código de

²⁶⁵ Méndez, *op. cit.*, pp. 19-21.

²⁶⁶ Instrumento jurídico internacional adoptado por nuestro país en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1979.²⁶⁷ Al reconocer como vinculantes estos instrumentos jurídicos e incorporarlos en su ordenamiento jurídico interno, México asumió el deber de desarrollar y aplicar dentro del derecho mexicano los criterios y demás lineamientos internacionales establecidos en materia del uso legítimo de la fuerza para todo funcionario o servidor público encargado de hacer cumplir la ley mediante el uso de la fuerza pública. Cabe señalar que la CNDH emitió la Recomendación General en comento en virtud de que para 2006 aún no se contaba con alguna otra ley específica aplicable para regular el uso de la fuerza que, además, resultara armónica con los estándares, lineamientos y demás criterios internacionales fijados en la materia.

Al momento de emitir esta Recomendación General, la Comisión Nacional tenía registro de 19 quejas sobre el empleo arbitrario de la fuerza pública, dos recomendaciones por el uso excesivo de la fuerza, (Recomendación 37/06 y 38/06) una ellas referente al caso Atenco y, otra más por un caso de ejecución arbitraria ocurrida en el estado de Hidalgo.²⁶⁸ Desde el año 2006 hasta febrero de 2018, en los expedientes de queja de la CNDH hay registro de 1, 261 denuncias sobre el uso arbitrario de la fuerza por parte de las instituciones de seguridad.

En este período, 2014 y 2015 son los años en los que se ha registrado el mayor número de quejas con 302 y 297 respectivamente. En este sentido, es importante señalar que en estos años ocurrieron los casos Tlatlaya (30 de junio de 2014), Apatzingán (6 de enero de 2015) y Tanhuato (22 de mayo de 2015) en los que se concluyó, tras las investigaciones de esta dependencia, que hubo un uso excesivo de la fuerza que derivó en ejecuciones arbitrarias cometidas por elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y otras instituciones de seguridad.

En los últimos tres años, las quejas presentadas por el uso arbitrario de la fuerza pública muestran una tendencia a la baja, sin embargo, siguen siendo 8 veces más que las registradas al momento de ser emitida la Recomendación General. Es necesario aclarar también que, existen 402 denuncias ante la CNDH por violencia desproporcionada durante la detención y 262 por daños derivados del uso arbitrario de la fuerza pública.²⁶⁹

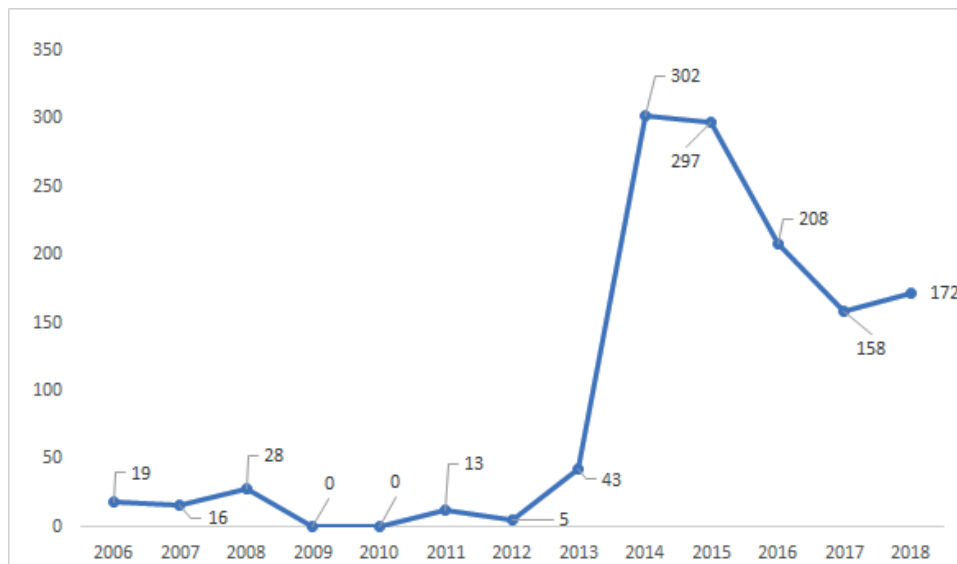
²⁶⁷ Adoptado por nuestro país en la Asamblea General mediante Resolución 34/169, de fecha 17 de diciembre de 1979. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018

²⁶⁸ Véase: Recomendación 31/06 del 23 de agosto de 2006.

²⁶⁹ CNDH, *Informes Anuales de Actividades*, op. cit.

Cuadro

Quejas presentadas por el empleo arbitrario de la fuerza pública (2006- febrero 2018)



FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En virtud de lo anterior, la reforma constitucional en materia penal del 18 de junio de 2008 buscó atender el cúmulo de acusaciones en contra de varios servidores públicos por múltiples violaciones cometidas a los derechos humanos de las personas detenidas y el abuso en el uso de la fuerza. Este fenómeno se evidenció desde 2006 por varias organizaciones de la sociedad civil como una gran problemática en materia de derechos humanos, generada por las detenciones realizadas por las autoridades policiales y militares participantes en la “guerra contra el narcotráfico”.²⁷⁰ De este modo, estas detenciones se tenían que someter a un mayor escrutinio y control por parte de la autoridad jurisdiccional. Por ello, la reforma constitucional de 2008 incorporó la figura del Juez de control, autoridad que se erige para calificar, entre otras, las actuaciones de las autoridades policiales y ministeriales, particularmente las detenciones, en las que debe hacerse una valoración en torno al uso legítimo de la fuerza.

La incorporación de esta nueva figura jurídica, sin embargo, no ha logrado reducir la impunidad en torno a las violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos y elementos de las instituciones de seguridad. Así lo ha evidenciado el informe *Justicia olvidada* de WOLA en el que se demuestra que únicamente se han emitido 16 sentencias condenatorias contra soldados que cometieron delitos y violaciones a derechos humanos contra civiles entre 2012 y 2016, aun cuando existen cerca de 505 carpetas de investigación por hechos violatorios de derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas armadas.²⁷¹

²⁷⁰ Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C., *Policía y uso de la fuerza, una agenda clave de nuestra democracia*, México, INSyDE, 2006, Disponible en: <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/NO.-16.pdf>

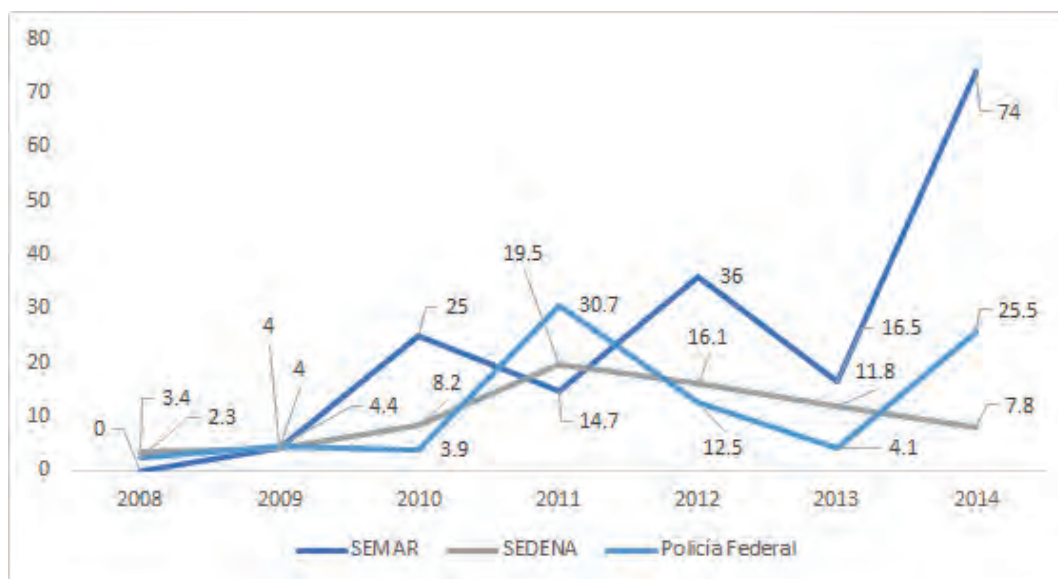
²⁷¹ Suárez-Enríquez, Ximena y Meyer, Maureen. *Justicia olvidada. Impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*, WOLA, 2017, p. 18.

Más tarde, en 2012, la Procuraduría General de la República y la entonces Secretaría de Seguridad Pública Federal emitieron sendos instrumentos jurídicos relevantes: el Acuerdo A/080/12 de la Procuradora General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la Policía Federal Ministerial para el uso legítimo de la fuerza; y el Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública. Esto con el objeto de dotar de un marco jurídico a los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley a través del uso de la fuerza, adscritos a dichas instituciones y regular su actuar. No obstante, lo anterior, con la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública y su incorporación a la Secretaría de Gobernación, el Acuerdo 04/2012, dejó de tener vigencia y aplicabilidad.

La ausencia de protocolos y un marco normativo claro sobre el empleo de la fuerza pública derivó en altos índices de letalidad por parte de las fuerzas federales, tal como ha sido señalado en estudios recientes. De 2008 a 2014, la Secretaría de Marina, de acuerdo con la investigación sobre el uso excesivo de la fuerza de Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez, ha sido la institución con el mayor índice de letalidad (16.8), seguida por la Secretaría de la Defensa Nacional (10.4) y la Policía Federal (6.6).²⁷² Lo anterior parece mostrar como destacan los autores, “una señal de alarma acerca de un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza letal como posible patrón de comportamiento de las fuerzas federales.”²⁷³

Cuadro

Índice de letalidad por fuerza federal (2008-2014)



FUENTE: Elaboración propia con base en: Silva, Pérez Correa y Gutiérrez, *Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad*. Perfiles latinoamericanos, 25(50), Flacso, 2017, p. 344

²⁷² Silva, Pérez Correa y Gutiérrez, *Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad*. Perfiles latinoamericanos, 25(50), México, Flacso, 2017, p. 344.

²⁷³ *Ibid*, p. 355.

Con motivo del proceso de modernización de la PGR, y su adecuación para la correcta implementación del sistema de justicia penal acusatorio, con entrada en vigor en junio de 2016, en 2014 se emitieron otros instrumentos jurídicos que buscaban incorporar nuevas reglas que rigieran el actuar del personal adscrito a la PGR y que vinieron a complementar las reglas en materia del uso legítimo de la fuerza. El 5 de marzo de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Código Nacional de Procedimientos Penales, con el que también se buscó regular el uso legítimo de la fuerza y sus efectos en el ámbito del sistema de justicia penal acusatorio, de forma tal que su ejercicio resultara armónico con los principios rectores en materia penal y en materia de derechos humanos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Finalmente, el 17 de abril de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo A/114/13 de la PGR, por medio del cual se emitió un nuevo Código de Conducta de la Procuraduría General de la República, actualmente en vigor, para regular el actuar de sus servidores públicos con motivo del cumplimiento de sus funciones.

El uso de la fuerza que llevan a cabo otras instituciones dedicadas a actividades de apoyo a tareas de seguridad pública, como son los militares y marinos, se encuentra regulado en el Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, de 30 de mayo de 2014, y a la fecha en vigor. Existen otros dos instrumentos jurídicos: el Protocolo de Actuación para el Uso de la Fuerza por Parte de los Integrantes del Servicio de Protección Federal, emitido y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2016, y el Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de octubre de 2017, ambos vigentes.

Del análisis de las normatividades federal y locales existentes, relativas al uso de la fuerza, se observa que son diversas en sus contenidos debido a que van dirigidas a diferentes instituciones (policiales, ministeriales o militares) que tienen en común estar autorizadas a usar la fuerza pública. Es de notarse que, al converger todas en el tema del combate a la delincuencia organizada, el marco jurídico con el que actúan no necesariamente resulta ser el adecuado para las funciones que actualmente tienen asignadas, lo que propicia una confusión en cuanto a la interpretación y aplicación de las reglas sobre el uso legítimo de la fuerza. Por ejemplo, las corporaciones militares en razón de su naturaleza y competencia, consistente en acciones para la defensa interior y exterior del Estado, tienen reglas especiales del uso de la fuerza en las que se justifica en mayor medida el uso legítimo de la fuerza en la modalidad de fuerza letal. Mientras que las corporaciones policiales federales y locales no, ya que están pensadas en un contexto de realización de funciones relativas a tareas de prevención del delito y de seguridad ciudadana. De este modo, no tienen justificado el uso de la fuerza letal, pero sí de la fuerza persuasiva. Lo mismo sucede con las instituciones policiales pertenecientes a las fiscalías y procuradurías, cuyas reglas específicas sobre el uso de la fuerza están pensadas para el cumplimiento de mandamientos ministeriales, consistentes en tareas de investigación, citación o de detención.

Es preciso señalar que es necesaria la revisión y redefinición de las reglas relativas al uso de la fuerza, no sólo en función de la institución y la competencia (o atribuciones que la misma tenga

asignada), sino también atendiendo a la naturaleza de los actos que lleva a cabo y en los contextos o situaciones en los que haga uso de dicha fuerza. Esto con el fin de dotar de mayor certeza jurídica a los servidores públicos y a la ciudadanía y de que, en su momento, se evite el abuso del uso de la fuerza y se prevengan mayores violaciones a derechos humanos. Sin embargo, en el derecho mexicano no se tienen, ni a nivel federal ni local, leyes con reglas y principios uniformes en materia de uso de la fuerza. Tampoco se tienen protocolos de actuación o manuales de procedimiento claros, relativos al manejo del uso de la fuerza, su control y rendición de cuentas, así como un régimen de responsabilidades por su abuso.

Se observa una carencia de reglas armónicas con los estándares internacionales establecidos por los diferentes mecanismos supervisores de derechos humanos a los que se somete el Estado mexicano, entre éstos la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos; el Comité contra la Tortura de la ONU, y el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de la ONU, así como con otros tratados internacionales de derechos humanos que han emitido varios criterios aplicables al tema que nos ocupa, mismos que además se relacionan con el tema de la capacitación, el tratamiento a niñas, niños y adolescentes, la protección a la víctimas, el uso de la fuerza con perspectiva de género, la protección a grupos vulnerables, el tratamiento a las personas detenidas, etcétera.²⁷⁴

Entre las diferentes autoridades nacionales responsables del uso de la fuerza no hay un conocimiento claro del aspecto vinculante que tienen las diversas normas internacionales, y tampoco hay una cultura de interpretar y aplicar dichas normas dentro del derecho mexicano, lo que puede generar un riesgo de acusaciones por violaciones graves a derechos humanos por el uso ilegítimo de la fuerza al no ser armónico con los estándares internacionales establecidos en materia de derechos humanos.

Cabe destacar que, en lo que se refiere a la cultura de la prevención de violaciones a derechos humanos, tampoco se tienen reglas locales ni federales con las que se busque limitar ni castigar el uso ilegítimo o abuso del uso de la fuerza por parte de las autoridades federales, locales o municipales. En los Estados se observa la falta de capacitación en este tema, así como de la difusión de las reglas y los principios aplicables. Igualmente, en la legislación existente en la materia, federal y local, tampoco se contempla de manera uniforme, clara y específica la creación de un sistema o mecanismo de control, prevención, supervisión y seguimiento a la actuación de las autoridades policiales o militares en materia del uso y abuso de la fuerza y la rendición de cuentas.

Otro aspecto a señalar es que, en las diferentes leyes, federales y locales, existen algunas disposiciones dedicadas a fincar responsabilidad al personal policial por el abuso en el uso de la

²⁷⁴ Para un estudio más completo sobre los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza se sugiere ver Franco Martín del Campo, María Elisa, *Uso de la fuerza por parte de agentes del Estado. Análisis desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, IIJ UNAM, CNDH, 2017. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4625/1.pdf>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

fuerza, pero no siempre está contemplada la responsabilidad penal para los servidores públicos, a diferencia de la responsabilidad de tipo administrativa, la cual se prevé con mucha más frecuencia. Sin embargo, en muchos casos el abuso en el uso de la fuerza puede representar una conducta delictiva o una violación grave a los derechos humanos. Esta laguna normativa puede traducirse en el ámbito internacional como un caso de denegación de justicia, al no haber un recurso o medio de defensa en contra de dicho actuar o para acceder a la justicia por dicha conducta violatoria a derechos humanos en la instancia nacional. De este modo, atendiendo a los estándares internacionales establecidos en materia de uso legítimo de la fuerza, la ausencia de normas que determinan la responsabilidad penal por el uso ilegítimo de la fuerza o por el abuso en el uso de la fuerza puede propiciar la impunidad y colocar a nuestro país en riesgo latente de una acusación ante instancias internacionales y una probable responsabilidad internacional por violaciones graves a derechos humanos.

Finalmente, resulta importante citar la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde el máximo tribunal del país se pronuncia sobre algunos de los principios rectores en materia del uso de la fuerza, a saber: la legalidad, su razonabilidad, la competencia de la autoridad, el respeto a los derechos humanos, y que el fin perseguido sea lícito, legítimo y constitucionalmente admisible.²⁷⁵

3.6.5 Recomendación General Núm. 14/2007, sobre los derechos de las víctimas de delitos

Desde el 3 de septiembre de 1993 la protección de los derechos de las víctimas en México se encuentra regulada en el artículo 20 constitucional, con reformas en 2000, 2008 y 2011. Además, esta regulación se complementa con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio del 2011 y la de 25 de julio de 2016 al artículo 73 fracción XXIX-X, respecto de las facultades del Congreso para expedir la Ley General de Víctimas.²⁷⁶

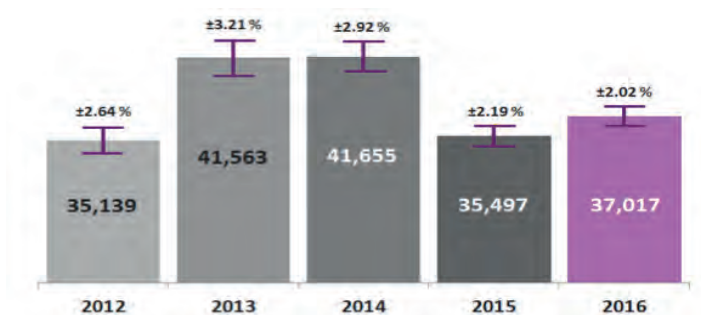
El tema de los derechos de las víctimas es de gran trascendencia debido al incremento de la incidencia delictiva en las personas. A nivel nacional, se estimó una tasa de 37,017 delitos por cada cien mil habitantes durante el año de 2016; es decir, 24.2 millones de víctimas, lo que implica un incremento del número de victimización a nivel nacional y representa una concentración de 1.3 delitos por víctima. Asimismo, durante 2016 el 34.2 por ciento de los hogares en el país tuvo cuando menos una víctima de delito. Con relación al tipo de delito, el

²⁷⁵ Seguridad pública. La razonabilidad en el uso de la fuerza por parte de los cuerpos policiacos exige la verificación de su legalidad. Época: Novena Época, Registro: 162994, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LIII/2010, p. 61.

²⁷⁶ Véase, Rodríguez Manzanera, Luis, *Victimología*. 15 ed. México, Porrúa, 2015. Ambrosio Morales, María Teresa, “Reforma de 2008 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Víctimas del delito (Derechos y garantías: La ley del más débil”, en *Revista de la Escuela Nacional de Trabajo Social*, UNAM, VII época, núm. 7, septiembre-diciembre de 2014. Zamora Grant, José, *Los derechos humanos de las víctimas de los delitos*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015. Natarén Nandayapa, Carlos F., González Rodríguez, Patricia y Jorge Witker Velázquez, *Las víctimas en el sistema penal acusatorio*. México, UNAM, III, USAID, 2016.

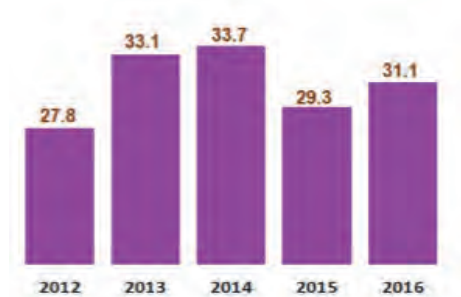
robo en la calle o en el transporte público (8 millones), seguido de la extorsión (7.5 millones) y el fraude fueron los principales delitos referidos.

Cuadro
Tasa de delitos por cada 100,000 habitantes, 2012-2016²⁷⁷



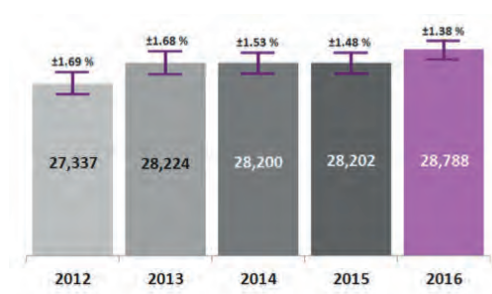
FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2017.

Cuadro
Millones de delitos ocurridos 2012-2016²⁷⁸



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2017.

Cuadro
Tasa de víctimas de delito por cada 100,000 habitantes 2012-2016²⁷⁹



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2017.

²⁷⁷ Véase, Instituto nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_presentacion_nacional.pdf, fecha de consulta 20 de marzo de 2018.

²⁷⁸ *Idem.*

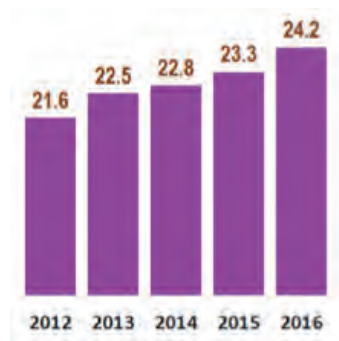
²⁷⁹ *Idem.*

Cuadro
Víctimas de delito en 2018



FUENTE: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2017.

Cuadro
Millones de víctimas de delito 2012-2016²⁸⁰



FUENTE: Elaboración propia con base en el informe Víctimas de Delitos del Fuero Común 2018 del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública al 30 de junio de 2018

La tendencia en el aumento de la incidencia delictiva se mantiene durante el 2018, pues en cada mes del primer semestre el número de víctimas de delitos del fuero común rebasa las veinte mil unidades. Hasta junio de 2018, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con relación a los delitos de alto impacto registró 24,501 víctimas de homicidio, el 65.19 por ciento de ellas por homicidio doloso; 561 víctimas de secuestro y 2,972 de extorsión. En lo que va del año se tienen registradas 124,912 víctimas a nivel nacional en el fuero común.²⁸¹

²⁸⁰ *Idem.*

²⁸¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Víctimas de delitos del fuero común 2018*, SESNSP, 2018. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-V%C3%ADctimas-2018.pdf>

Cuadro
Víctimas de delito del fuero común primer semestre de 2017 y 2018

Año		
Mes	2017	2018
Enero	23,183	21, 219
Febrero	21,894	22,219
Marzo	24,939	25,558
Abril	23,884	25,180
Mayo	27,436	27,005
Junio	26,693	24,950
Total	148,029	124,912

FUENTE: Elaboración propia con las estadísticas del SESNSP sobre víctimas de delito.

La reforma penal amplió el catálogo de derechos humanos de las víctimas: ahora son parte en el proceso penal y tienen una participación más activa no sólo en el juicio, sino desde la investigación inicial y complementaria, ya que como auténtica parte en el proceso pueden inconformarse con las resoluciones del Fiscal. No obstante, las víctimas de delito todavía tienen dificultades para acceder al sistema de justicia, así por ejemplo en 2007 y 2008 fueron presentadas 5 quejas por negativa de asistencia a las víctimas de delito; en 2009 y 2010 se presentaron 122 denuncias ante la CNDH por retardo o entorpecimiento de la función de investigación o procuración de justicia; en 2011 se registraron 7 quejas ante la omisión de recabar elementos de prueba aportados por las víctimas de delito en el desarrollo del procedimiento judicial; en 2012, 41 quejas por omisiones que transgreden el derecho a la reparación de los daños, perjuicios o daño moral, por parte de los órganos del poder público y en 2013, 60 denuncias ante la CNDH por omitir el ejercicio del principio de la exacta aplicación de la ley.²⁸²

Con el fin de reglamentar lo contenido en las reformas constitucionales en materia de justicia penal de 2008 y de derechos humanos de 2011, se expidió la Ley General de Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013, reformada el 3 de mayo del mismo año y el 3 de enero de 2017, en donde se incorporan diferentes tipologías de víctimas. Destacan dos principales: las víctimas de delitos y las víctimas de violaciones a derechos humanos. Esta clasificación busca armonizar los conceptos nacionales de víctimas con aquéllos que se emplean en los diferentes instrumentos jurídicos internacionales en la materia y que son vinculantes para el Estado mexicano. La Ley General de Víctimas se complementa con su Reglamento,²⁸³ que amplía y detalla los derechos humanos de las víctimas dentro del sistema de justicia en México, y resulta aplicable principalmente a las víctimas de violaciones a derechos humanos. No obstante, los derechos de las víctimas durante el proceso penal, en su calidad de víctimas u ofendidos del

²⁸² CNDH, *Informes Anuales de Actividades*, op. cit.

²⁸³ Este Reglamento se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2014.

delito, se encuentran regulados en el Código Nacional de Procedimientos Penales, donde se busca ampliar, regular y precisar los derechos de las víctimas de delitos dentro del sistema de justicia penal actual.

En este sentido, en el artículo 108 del Código Nacional de Procedimientos Penales se define a la víctima del delito u ofendido del delito, como se lee:

Para los efectos de este Código, se considera víctima del delito al sujeto pasivo que resiente directamente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva. Asimismo, se considerará ofendido a la persona física o moral titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en la ley penal como delito.

En los delitos cuya consecuencia fuera la muerte de la víctima o en el caso en que ésta no pudiera ejercer personalmente los derechos que este Código le otorga, se considerarán como ofendidos, en el siguiente orden, el o la cónyuge, la concubina o concubinario, el conviviente, los parientes por consanguinidad en la línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado, por afinidad y civil, o cualquier otra persona que tenga relación afectiva con la víctima.

La víctima u ofendido, en términos de la Constitución y demás ordenamientos aplicables, tendrá todos los derechos y prerrogativas que en éstas se le reconocen.

El reconocimiento de los derechos de las víctimas a nivel constitucional, así como su identificación como derechos humanos, ha permitido avanzar en los últimos años a un mayor desarrollo de las leyes federales, generales y locales, lo cual representa un paso significativo en su protección en el ámbito del derecho mexicano. Se destaca la necesidad de la difusión de estos derechos entre los servidores públicos encargados de atender a las víctimas, con el objeto de propiciar una mayor protección a este sector de la sociedad y de prevenir la generación de un mayor número de víctimas de delito o de violaciones a derechos humanos.

Por otra parte, el reconocimiento de los derechos de las víctimas constituye un mecanismo esencial para motivar la denuncia y con ello avanzar hacia su protección jurídica, pues en el país, tal como lo muestra la Encuesta Nacional de Victimización ENVIPE 2017, la cifra negra de delitos no denunciados a nivel nacional asciende a 93.6 por ciento. De igual forma, resulta necesario referir que, el 62 por ciento de las razones para no denunciar delitos son causas atribuibles a la autoridad entre las que se encuentran: la pérdida de tiempo (33.1 por ciento); la desconfianza en la autoridad (16.5 por ciento); los trámites largos o difíciles (8 por ciento); la actitud hostil de la autoridad (4 por ciento) y el miedo a ser extorsionado (0.7 por ciento).

El desarrollo normativo en México en materia de víctimas se ha ido dando de manera general y desde un enfoque diferencial ya que, a la fecha, se cuenta con diversa normatividad específica, como: la Ley General de Víctimas, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas,

Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, por citar las normas más relevantes. En estas leyes se incluyen disposiciones relativas a los derechos de las víctimas, con las que se busca atenderles de acuerdo con sus características, contextos o situaciones de vulnerabilidad que presentan. La amplitud de la Ley General de Víctimas permite instrumentar en forma más puntual, y con un enfoque diferencial y especializado, el ejercicio de los derechos humanos de las víctimas y la reparación integral,²⁸⁴ así como prevenir, en todo momento, la victimización secundaria, la revictimización y establecer fondos de reparación.²⁸⁵

La legislación relativa a víctimas contempla la creación y el mantenimiento de un Registro Nacional de Víctimas.²⁸⁶ Esta herramienta es de vital importancia para la autoridad al permitirle cuantificar y calificar el fenómeno victimal, así como la manera de atenderlo adecuadamente a partir de información fidedigna, confiable, actual y completa que incluya datos específicos relativos a las características personales de las víctimas, los tipos de delitos o de violaciones a derechos humanos que les fueron cometidos y su contexto.

El Registro puede permitir, a partir de la información registrada, generar políticas públicas y estrategias de gobierno adecuadas que tiendan a una mejor y mayor atención a las víctimas. Desde su creación, el RENAVI tiene registro de 15,858 víctimas, de las cuales 64.18 por ciento son víctimas indirectas teniendo como año de mayor registro 2014 y el 35.82 por ciento restante corresponde a las víctimas directas.²⁸⁷

Cuadro
Registro nacional de víctimas 2014-2018

	Directa	Indirecta	Total
2014	1,441	771	2,212
2015	1,112	2,266	3,378
2016	1,236	2,636	3,872
2017	1,388	3,440	4,828
2018	502	1,066	1,568
Total	5,679	10,179	15,858

FUENTE: Elaboración propia con estadísticas del RENAVI.

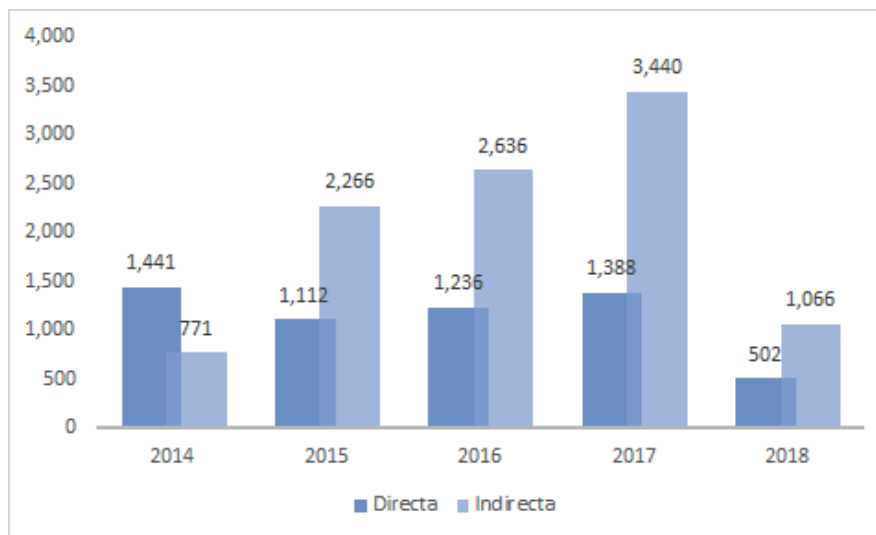
²⁸⁴ Véase, Medellín Urquiaga, Ximena, *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre derechos de las víctimas*, Estados Unidos de América, Fundación para el Debido Proceso, 2014.

²⁸⁵ Véase, Lima Malvido, María de la Luz, *Buenas prácticas de prevención del delito y justicia penal en México*. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015.

²⁸⁶ Artículo 96 de la Ley General de Víctimas.

²⁸⁷ Registro Nacional de Víctimas, *Estadísticas*. Disponibles en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/estadisticas-del-renavi>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

Cuadro
Registro nacional de víctimas 2014-2018



FUENTE: Elaboración propia con estadísticas del RENAVI.

La normatividad en materia de víctimas establece una serie de principios para una efectiva atención a las mismas por parte de los servidores públicos, lo que propicia un régimen especial de obligaciones y sanciones para el caso de su incumplimiento, a nivel local o estatal. La armonización de la legislación en materia de víctimas en el ámbito nacional ha tenido un gran avance y esto se refleja en un mejor y mayor respeto y protección a los derechos humanos de estas personas. Por ello, es importante que las autoridades responsables de la atención a las víctimas se capaciten más y que desarrollen mejores protocolos, además de que el Estado destine mayores recursos para hacer posible el ejercicio y disfrute de sus derechos, pues sin un presupuesto adecuado las bondades del sistema se limitan a buenas intenciones.

A nivel local, la Recomendación General en comento ha tenido una gran incidencia debido a que a la fecha los Estados cuentan con al menos una legislación específica que regula los derechos de las víctimas, aspecto que permite, en su momento, el desarrollo de procedimientos y mecanismos específicos para hacer efectivos los derechos de estas personas.²⁸⁸ De hecho, la normatividad local en la materia contempla la creación de instituciones especiales o especializadas para la atención de las diferentes víctimas donde se busca, entre otras cosas, brindarles la atención médica, psicológica y jurídica inmediata, así como de otra índole. Esto posibilita el establecimiento y desarrollo de una atención integral y multidisciplinaria a nivel local que puede ser armónica con los estándares internacionales establecidos.²⁸⁹ El que en la normatividad local se regulen los procedimientos para la atención a las víctimas u ofendidos, posibilita el otorgamiento y la asignación de recursos por parte de los Estados para la creación

²⁸⁸ Para más detalle, véase el análisis jurídico a nivel estatal de este instrumento en el cuerpo del presente documento.

²⁸⁹ Véase, Naciones Unidas, Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco más Amplio del Programa de las Naciones Unidas para Abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública, 2015.

y el diseño de programas, políticas públicas e instituciones destinadas para ese fin, lo que puede traducirse en una mejor y mayor protección.

También es preciso señalar que, a pesar de que la legislación en la mayoría de los Estados se encuentra armonizada con los principios constitucionales de respeto y protección a los derechos humanos, hace falta un mayor desarrollo en la legislación local de las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales en los que nuestro país es parte. Igualmente, es importante destacar que las autoridades locales deben tener un adecuado conocimiento del principio pro persona, en cuanto a su contenido, sentido y alcance, a fin de asegurar y garantizar la más amplia protección de los derechos humanos de las víctimas, según sus diferentes caracteres.

Finalmente, cabe citar un criterio jurisprudencial de nuestro máximo tribunal, el cual se pronunció respecto al concepto y el alcance del derecho fundamental a una reparación integral o justa indemnización de las víctimas: la SCJN considera que el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores. Asimismo, la SCJN destaca que la responsabilidad no debe ser excesiva y debe subordinarse a requisitos cualitativos. En ese orden de ideas, considera que una reparación es injusta cuando se limita con topes o tarifas, y que corresponde al juez la cuantificación justa y equitativa, con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso.²⁹⁰

3.6.6 Recomendación General Núm. 16/2009, sobre el plazo para resolver una averiguación previa

Como es bien sabido, desde el 18 de junio de 2016 el CNPP es ley vigente y de observancia nacional; esto es, es la ley adjetiva obligatoria para los Estados y la Federación. En este sentido, el CNPP marca los aspectos a tomar en cuenta por la autoridad judicial al momento de determinar la temporalidad para el cierre de la etapa de investigación, toda vez que dentro del nuevo sistema de justicia penal ya no existe la etapa del proceso penal denominada “averiguación previa”.

Sin embargo, el CNPP es claro al disponer en el artículo 321 que antes de finalizar la audiencia inicial, el juez de control determinará, previa propuesta de las partes, el plazo para el cierre de la investigación complementaria, mismo que no podrá ser mayor a dos meses, si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión, ni de seis meses, si la pena

²⁹⁰ Derecho fundamental a una reparación integral o justa indemnización. Su concepto y alcance. Época: Décima Época, Registro: 2014098, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 31/2017 (10a.), p. 752.

máxima excediera ese tiempo.²⁹¹ De manera excepcional, el CNPP contempla la posibilidad de una prórroga en el plazo al establecer que, una vez fenecido el plazo fijado por el Juez para la investigación complementaria, es deber del Ministerio Público decretar el cierre de la etapa de investigación complementaria, a menos que, en su caso, solicite al juez (y éste le autorice) una prórroga.²⁹²

En el supuesto de que el Ministerio Público no declare cerrada la investigación en el plazo fijado, o no solicite su prórroga, la persona imputada o la víctima u ofendido tienen la posibilidad de solicitar al Juez de control que lo aperciba para que proceda a tal cierre, pudiendo el juez hacerlo del conocimiento del procurador o del servidor público que le haya delegado esa función para que se pronuncie al respecto. Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, ésta se tendrá por cerrada. Y, si transcurre sin que hubiere algún pronunciamiento, el Juez podrá decretar el sobreseimiento y la correspondiente extinción de la acción penal por incumplimiento del plazo.²⁹³

Como se observa, esta disposición representa un avance en materia de los derechos humanos de la persona imputada, pues le da seguridad jurídica de cuándo puede solicitar la conclusión de una investigación en su contra. Lo anterior permite señalar que la Recomendación General en comento ha tenido incidencia en el desarrollo del marco normativo que actualmente rige en el tema que nos ocupa, pues la problemática planteada en esta Recomendación General se encuentra resuelta en el artículo 321 del CNPP, en el cual se establece la temporalidad específica para la conclusión de la etapa de investigación, como lo recomendó en su momento la CNDH a través de la Recomendación General.

Se señala que ha habido algunos criterios del Poder Judicial que ordenan que cuando únicamente se reclama en el juicio de amparo el auto de vinculación a proceso, no debe analizarse de oficio

²⁹¹ Código Nacional de Procedimientos Penales: artículos 321, 322, 323, 324 y 325.

Artículo 321. Plazo para la investigación complementaria. El Juez de control, antes de finalizar la audiencia inicial determinará previa propuesta de las partes el plazo para el cierre de la investigación complementaria.

El Ministerio Público deberá concluir la investigación complementaria dentro del plazo señalado por el Juez de control, mismo que no podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión, ni de seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo o podrá agotar dicha investigación antes de su vencimiento. Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, ésta se dará por cerrada, salvo que el Ministerio Público, la víctima u ofendido o el imputado hayan solicitado justificadamente prórroga de este antes de finalizar el plazo, observándose los límites máximos que establece el presente artículo.

En caso de que el Ministerio Público considere cerrar anticipadamente la investigación, informará a la víctima u ofendido o al imputado para que, en su caso, manifiesten lo conducente.

Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, ésta se tendrá por cerrada salvo que el Ministerio Público o el imputado hayan solicitado justificadamente prórroga de este al Juez.

²⁹² Código Nacional de Procedimientos Penales. Artículo 322. Prórroga del plazo de la investigación complementaria. De manera excepcional, el Ministerio Público podrá solicitar una prórroga del plazo de investigación complementaria para formular acusación, con la finalidad de lograr una mejor preparación del caso, fundando y motivando su petición. El Juez podrá otorgar la prórroga siempre y cuando el plazo solicitado, sumado al otorgado originalmente, no exceda los plazos señalados en el artículo anterior.

²⁹³ Código Nacional de Procedimientos Penales, Artículos 323, 324 y 325.

todo lo acontecido en la audiencia inicial ni lo pronunciado en cuanto a la competencia, la calificación de la detención, las medidas cautelares o el cierre del plazo de la investigación complementaria, al ser actos que tienen finalidades distintas.²⁹⁴ Asimismo, se ha expresado que, de una interpretación sistemática de los Códigos de Procedimientos Penales, el plazo para el cierre de la etapa de investigación en el proceso penal acusatorio, dilucidado desde el principio de igualdad, es común tanto para el Ministerio Público como para la persona imputada y su defensor, quienes tienen las mismas posibilidades de allegarse de los datos. Esto es, que el término de la investigación sólo se cierre para el Ministerio Público, y no también para la defensa y la persona imputada, no tiene soporte legal. De ser así, se trastocarían los principios fundamentales del procedimiento penal acusatorio y quedaría a voluntad de una de las partes determinar cuándo concluirla.²⁹⁵

Adicionalmente, el Poder Judicial ha dispuesto que es un derecho de la víctima que se le notifique el acuerdo que ordena el cierre de la investigación y que dicha omisión conlleva a establecer que no se le permitió saber el plazo que tenía la representación social para formular la acusación correspondiente y desde qué momento transcurría. Lo anterior para que ésta tenga la posibilidad de coadyuvar con el fiscal, por sí o a través de la propia víctima, y que se le reciban y desahoguen los datos o elementos de prueba con los que cuente y manifieste todo lo que a su derecho convenga, en lo que atañe a la acusación. Sólo así la víctima está en aptitud de materializar sus derechos constitucionales de efectivo acceso a la justicia.²⁹⁶

Esto es, el plazo de cierre de la investigación en el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y adversarial es único y aplicable a ambas partes en el proceso penal. Es decir, todo ocurre en una metodología de audiencias (definidas en el CNPP), que permiten que las partes (fiscal y defensa) se presenten ante una autoridad imparcial (Juez de control), en un mismo lugar y momento, para argumentar y contra argumentar, según convenga a su estrategia de litigio, informando al Juez sus argumentos para que éste se decante por los de una parte o la otra, y que exista igualdad procesal. Así pues, la metodología de audiencias frente al Juez, implica que toda decisión que la autoridad judicial tome respecto del asunto en cuestión tiene que estar

²⁹⁴ Auto de vinculación a proceso. Si éste sólo se reclama en el juicio de amparo, no debe analizarse de oficio todo lo acontecido en la audiencia inicial, como la competencia, la calificación de la detención, las medidas cautelares o el cierre del plazo de la investigación complementaria, al tener finalidades distintas, a menos que se señalen como actos destacados. Época: Décima Época, Registro: 2013913, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo IV, Materia(s): Común, (10a.), p. 2620.

²⁹⁵ Etapa de investigación en el proceso penal acusatorio. El plazo para su cierre es común tanto para el ministerio público, como para el imputado y su defensor (legislación del estado de chihuahua). Época: Décima Época, Registro: 2009145, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, mayo de 2015, Tomo III, Materia(s): Penal, (10a.), p. 2178.

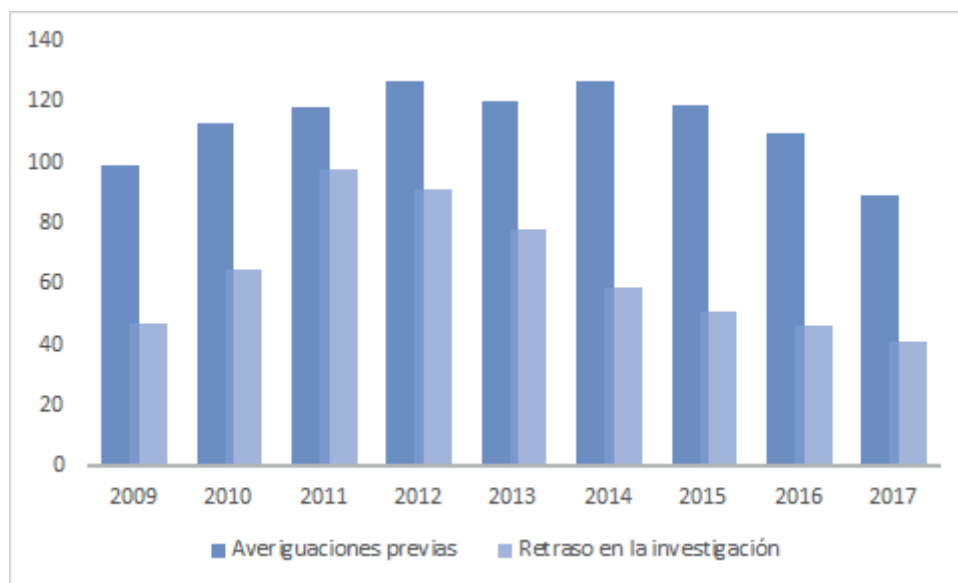
²⁹⁶ Víctima u ofendido del delito. La omisión de notificarle el acuerdo que ordena el cierre de la investigación y otorga un término al Ministerio Público para la formulación de la acusación correspondiente, actualiza una violación a las leyes del procedimiento y hace nugatorio el derecho de acceso efectivo a la justicia (nuevo sistema de justicia penal en el Estado de México). Época: Décima Época, Registro: 2004817, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 3, Materia(s): Constitucional, Penal, Tesis: II.3o.P.23 P (10a.), p. 1917.

debidamente fundada y motivada en la audiencia y ante la presencia de las partes, previamente a escuchar sus argumentos. Lo cual permite que las partes estén informadas en el momento de lo que la contraparte solicita y los argumentos con los que sustenta, a la vez que éstos puedan ser refutados en ese mismo instante. De este modo, por regla general, todo acuerdo que se tome en la audiencia se tendrá por notificado a las partes en ese instante, lo que permite igualdad, transparencia y agilidad procesal.

No obstante, y pese a la garantía jurídica que otorga el CNPP sobre los plazos para resolver las averiguaciones previas, las víctimas y las personas imputadas han señalado con frecuencia irregularidades desde el momento de la integración de las averiguaciones. Sobre este aspecto, la CNDH desde 2009, año en el que realizó la Recomendación General 16/2009, hasta diciembre de 2017 había recibido 1,022 quejas por la integración irregular de las averiguaciones previas y 576 expedientes de queja por el retraso o entorpecimiento de las funciones de investigación.²⁹⁷

Cuadro

Quejas presentadas ante la CNDH por irregularidades en la integración de las averiguaciones previas y retraso en la función de investigación (2009-2017)



FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CNDH

En el marco del sistema penal acusatorio, el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2017, señala que, al cierre de 2016, la estructura orgánica de las Procuradurías Generales de Justicia y/o Fiscalías Generales se conformó por 1,386 Unidades administrativas, de las cuales el 16.7 por ciento están destinadas a la atención de las averiguaciones previas y carpetas de investigación. Sobre su desempeño particular en relación con las averiguaciones previas, el CNPJE muestra que durante este año se

²⁹⁷ CNDH, *Informes Anuales de Actividades*, op. cit.

iniciaron 1 millón 640 mil 433 averiguaciones previas y carpetas de investigación en las Agencias del Ministerio Público del Fueron Común.

Del total registrado, el 16.3 por ciento corresponde a averiguaciones previas iniciadas, mientras que el 83.7 por ciento refiere a carpetas de investigación abiertas, es decir, relacionadas con el Sistema Acusatorio Oral. No obstante, al finalizar el año, de los más de 1 millón 600 mil expedientes abiertos se lograron concluir únicamente con 175, 482, lo que se traduce en solo en un avance del 0.01 por ciento.²⁹⁸

En el caso particular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales de la Procuraduría General de la República, la conclusión de averiguaciones previas aún presenta un rezago importante. En 2014 se implementó el Programa Nacional de Abatimiento al Rezago, con el cual la SEIDF se propuso concluir las averiguaciones previas iniciadas entre 1992 y 2006, sin embargo, de las 836 averiguaciones previas programadas para su revisión solo se cumplió con el 34.6 por ciento. Frente a esta problemática, el Informe del Resultado de la Auditoría de desempeño de la PGR de 2014 refirió como principal obstáculo para eliminar el rezago, la falta de personal del Ministerio Público de la Federación.²⁹⁹

En 2016, la Procuraduría General de la República declaró haber logrado eliminar 65 por ciento del rezago en averiguaciones previas. La implementación de un nuevo Programa de Abatimiento del Rezago, de acuerdo con la dependencia permitió concluir con 4,104 expedientes que redujeron significativamente el tiempo de atención de asuntos relacionados con los delitos atendidos por la SEIDF.³⁰⁰

3.6.7 Recomendación General Núm. 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales

De acuerdo con la Recomendación General en cita, de enero de 2006 a mayo de 2011, la CNDH recibió 3,786 expedientes de quejas que tuvieron relación con violaciones a derechos humanos en la realización de cateos. Esas violaciones van desde la irrupción injustificada y violenta en el domicilio de las personas, hasta agresiones a éstas para que confiesen la “posesión” de objetos ilícitos, e incluso su detención.

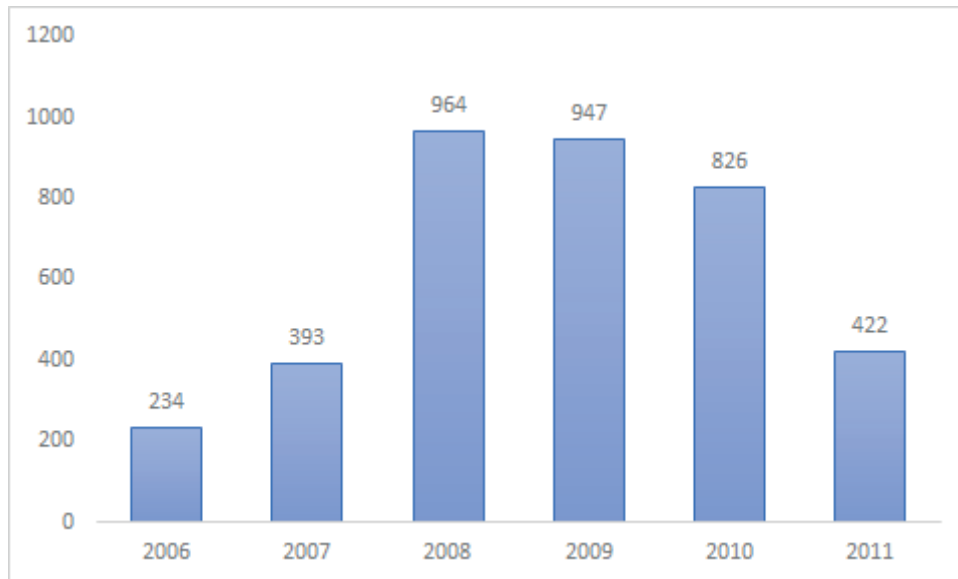
²⁹⁸ INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2017. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpje/2017/>, fecha de consulta 29 de octubre de 2019.

²⁹⁹ Auditoría de desempeño de la Procuraduría General de la República. *Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial*, 2014, p. 8. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0041_a.pdf, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

³⁰⁰ Véase: PGR, *Comunicado 070/16*. Disponible en: <https://www.gob.mx/pgr/prensa/pgr-logra-abatir-65-por-ciento-de-rezago-en-averiguaciones-previas-comunicado-070-16>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

Cuadro

Quejas presentadas ante la CNDH por cateos (2006-2011)



FUENTE: Elaboración propia con base en la Recomendación General 19/2011 de la CNDH

Al respecto, puede afirmarse que la regulación en materia de cateos que se tenía previo a la reforma constitucional de justicia penal de 2008 requería de claridad y homogeneidad en todo el país, dado que, si bien la figura se contemplaba en el texto constitucional y al respecto se habían emitido criterios de la SCJN, existía una diversidad de códigos procesales de fuero local y uno del federal, que no correspondían con lo consagrado en la Constitución, lo cual daba cabida a distintas interpretaciones y a que se cometieran abusos, particularmente porque este actuar de la autoridad no contaba con controles claros respecto a la práctica de los cateos que realizan las autoridades relacionadas con tareas de procuración de justicia.

Con posterioridad a la reforma constitucional del 2008, se buscó dar claridad y control a las solicitudes de cateos, al menos en el ámbito federal. Así, en 2009 se reformó el artículo 61 del Código Federal de Procedimientos Penales para establecer los mismos requisitos constitucionales para poder solicitar y realizar un cateo. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General 75/2008 para crear juzgados penales federales especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones y los pasos a realizar por el Ministerio Público Federal para solicitar el cateo. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos subsistían los siguientes problemas: 1) se hablaba de la averiguación previa ya que el nuevo sistema de justicia penal no había entrado a cabalidad en todo el país; 2) aún con la creación de los juzgados federales especializados, no era clara la revisión del cateo y su control; y 3) a nivel local continuaba la diversidad o nula regulación.

Fue hasta 2013 que la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), dio cabida a la creación de un código procesal penal único, acorde con el nuevo sistema de justicia penal de

corte acusatorio: el Código Nacional de Procedimientos Penales que entró en vigor en todo el país el 18 de junio de 2016. Esta norma adjetiva permite que exista un sólo modelo y reglas procedimentales en materia penal de observancia obligatoria en todo el país. Así, se lograron homologar los principios, las etapas, las características y las figuras procesales del modelo acusatorio que se implementó y que anteriormente mostraban disparidad en las 33 distintas regulaciones adjetivas.

Actualmente la figura del cateo se encuentra regulada por el Código Nacional de Procedimientos Penales, donde se señala, en términos generales, que el cateo, al igual que otros actos de molestia que realice la autoridad, se encuentran sujetos a la ley y a la calificación que de su ejecución haga el juez de control, quien puede pronunciarse respecto de su legal o ilegal realización. La Ley establece el deber de las autoridades encargadas de llevarlo a cabo de hacer una solicitud a la autoridad jurisdiccional, siendo el juez de control quien en su momento lo deba autorizar.³⁰¹ Asimismo, la Ley exige que las autoridades que lo realicen sigan ciertas formalidades y se lleve a cabo un registro donde conste, entre otras cosas, la autoridad competente para solicitarlo; la autoridad competente para autorizarlo; el lugar específico que ha de inspeccionarse; la persona o personas que deban detenerse; los objetos que han de buscarse; y la realización de una acta circunstanciada en presencia de testigos, en la que se describa lo realizado y acontecido; etcétera.³⁰²

De este modo, puede afirmarse que la Recomendación General de la CNDH en comentario ha tenido incidencia en las modificaciones de la normatividad nacional ya que los requisitos para poder solicitar y autorizar una orden de cateo han quedado claramente establecidos en la Constitución y en el CNPP. Así, los aspectos tratados y sugeridos en la Recomendación General mencionada quedan atendidos en su mayoría, por ejemplo que la normatividad especifique que, en caso de que las personas ocupantes del domicilio no propongan a testigos, éstos no podrán ser las mismas autoridades que realizaron las diligencias, así como también el que en la norma se precise que el consentimiento de la persona ocupante del domicilio para realizar el cateo no exime a la autoridad de cumplir con los requisitos de forma previstos para tal diligencia.

Lo anterior ha quedado atendido en el artículo 288 del CNPP, que a la letra señala:

[...] Al concluir el cateo se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique

³⁰¹ Código Nacional de Procedimientos Penales. Artículo 282. Solicitud de orden de cateo Cuando en la investigación el Ministerio Público estime necesaria la práctica de un cateo, en razón de que el lugar a inspeccionar es un domicilio o una propiedad privada, solicitará por cualquier medio la autorización judicial para practicar el acto de investigación correspondiente. En la solicitud, que contará con un registro, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que han de aprehenderse y los objetos que se buscan, señalando los motivos e indicios que sustentan la necesidad de la orden, así como los servidores públicos que podrán practicar o intervenir en dicho acto de investigación. Si el lugar a inspeccionar es de acceso público y forma parte del domicilio particular, este último no será sujeto de cateo, a menos que así se haya ordenado.

³⁰² Artículos 282 a 288 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

el cateo, pero la designación no podrá recaer sobre los elementos que pertenezcan a la autoridad que lo practicó, salvo que no hayan participado en el mismo. Cuando no se cumplan estos requisitos, los elementos encontrados en el cateo carecerán de todo valor probatorio, sin que sirva de excusa el consentimiento de los ocupantes del lugar [...].

La Recomendación General de la CNDH en comento tiene su razón de ser en que la ausencia de estos requisitos ha propiciado la violación de los derechos humanos de las personas durante los cateos, por lo que la falta de una legislación precisa en la materia posibilita que tales situaciones sigan presentándose en la práctica cotidiana de esta diligencia. Ahora, si bien puede pensarse que el que exista la posibilidad de realizar la solicitud de cateo por cualquier medio permite agilizar la realización de las diligencias, esto no impide que la solicitud, como se indica en el CNPP, cumpla con todos los requisitos que en él se exigen. Además, otra de las bondades de este nuevo modelo es también que siempre habrá un control ex post de lo actuado por la autoridad respectiva ante el Juez de control.

Esto es, toda vez que es un sistema basado en el método de audiencias y no de expediente escrito, las partes tienen en todo momento oportunidad de que, posteriormente a la realización de un cateo, haya una audiencia, ya sea de control de la detención (si en el cateo hubo detenidos), o de formulación de imputación contra las personas sospechosas de haber participado en el delito. Incluso, hay una audiencia donde se revisan y controlan las pruebas que se utilizarán en el juicio propiamente, la llamada audiencia de admisión de pruebas en la etapa intermedia, en la cual la defensa puede verter argumentos respecto a la vulneración de derechos humanos, debido proceso e ilicitud de las pruebas derivadas de las diligencias previas como el cateo.

Así, al momento de capacitar a los operadores del sistema de justicia penal, resulta importante que se señale que las autoridades que realicen los cateos deben informar a las personas que habitan en los domicilios que tienen el derecho de proponer a testigos y que, en caso de negativa, las autoridades los propondrán, no pudiendo ser estos testigos las mismas autoridades que ejecuten los cateos. Y es importante que las autoridades encargadas de la procuración de justicia tengan clara la responsabilidad de sus atribuciones, así como sus obligaciones y alcances, para que identifiquen en sus actuaciones lo que puede representarles violar derechos humanos y ser sujetos de algún tipo de responsabilidad.

Existen además otras figuras que han sido cuestionadas en su constitucionalidad, toda vez que no requieren autorización previa de un Juez para llevarse a cabo, tales como las inspecciones a personas y vehículos, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 251 del CNPP, fracciones III y V, respectivamente. Es preciso señalar que este precepto es inconstitucional e inconveniente, tal y como lo ha reiterado la CNDH, al ser contrario a los artículos 14, 16 y 21 de la Constitución; a los artículos 3, 9, y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; a los artículos 5, 7, 8, 11 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y a los artículos 9 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así pues, el artículo 251 del CNPP, fracciones III y V, es violatorio de los derechos humanos a la libertad personal, a la libertad de tránsito, a

la seguridad jurídica, a la privacidad o vida privada, a la integridad personal, al derecho de no ser sujeto de injerencias arbitrarias, así como de los principios de legalidad y certeza jurídica.³⁰³

En 2017, por ejemplo, en los 146 expedientes de queja que dieron lugar a conciliaciones, 10 de ellos fueron referentes al incumplimiento con alguna de las formalidades para la emisión de órdenes de cateo o durante la ejecución de mismo. En el año 2016, esta cifra fue superior con 20 expedientes de queja que dieron lugar a conciliación.³⁰⁴ Desde la publicación de la Recomendación General hasta 2017, la CNDH elaboró 22 recomendaciones sobre casos en los que existieron cateos ilegales que derivaron en otras graves violaciones a derechos humanos. De las autoridades responsables señaladas, la Secretaría de Marina es la institución de seguridad a la que se han dirigido la mayoría de las observaciones con 10 recomendaciones, seguida de la Secretaría de la Defensa Nacional con 9, la Comisión Nacional de Seguridad solo ha sido señalada en 3 casos y la Policía Federal en uno.

Cuadro

Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por cateos ilegales (2011-2017)

	Año	Recomendación	Autoridad señalada
1	2011	72/2011	SEMAR
2	2011	88/2011	SEDENA
3	2012	2012/9	Policía Federal
4	2012	34/2012	SEDENA
5	2012	39/2012	SEMAR
6	2012	72/2012	SEDENA
7	2012	74/2012	SEDENA
8	2013	2012/02	SEDENA
9	2013	16/2013	SEMAR
10	2013	19/2013	SEDENA
11	2013	49/2013	CNS
12	2013	64/2013	CNS
13	2013	68/2013	SEMAR

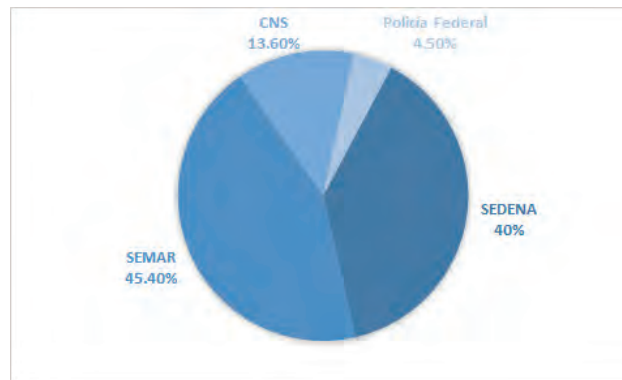
³⁰³ Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en relación con los artículos 132, 147, 148, 153, 155, 242, 249, 251, 266, 268, 303, 355 y 434 del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el cinco de marzo de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, mediante el “DECRETO por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales”, 2 de abril de 2014. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_10.pdf, fecha de consulta 5 de abril de 2018.

³⁰⁴ CNDH, *Informes Anuales de Actividades*, op. cit.

14	2014	31/2014	SEMAR
15	2016	2016/01	SEMAR
16	2016	2016/10	SEMAR
17	2016	30/2016	SEMAR
18	2016	42/2016	SEDENA
19	2016	62/2016	SEMAR
20	2017	2017/01	SEMAR
21	2017	2017/04	SEDENA/CNS
22	2017	54/2017	SEDENA

FUENTE: Elaboración propia con base en las recomendaciones de la CNDH.

Cuadro
Autoridades señaladas responsables de cateos ilegales (2011-2017)



FUENTE: Elaboración propia con base en las recomendaciones emitidas sobre cateos ilegales.

Al respecto, es preciso destacar que, en la lógica y el esquema de modelo penal acusatorio que tenemos, la policía cuenta con cierta autonomía para realizar materialmente actos de investigación que ayudan a configurar la teoría del caso del fiscal y que no requieren autorización judicial. Pero hay que distinguir tres conceptos: la investigación en sentido amplio; la investigación como etapa procesal; y los actos de investigación. El primer concepto se refiere al conjunto de acciones que realizan la policía y el Ministerio Público para obtener información; el segundo concepto se refiere a un momento específico en el proceso penal, en el cual se lleva a cabo la investigación, y el tercer concepto se refiere a las acciones o diligencias que realiza un policía o agente del Ministerio Público a fin de esclarecer un hecho delictivo. A consideración de la ley, la policía los puede llevar a cabo con independencia del Ministerio Público ya que no es necesaria una orden expresa e incluso la policía los puede ejecutar con o sin conocimiento previo del

Ministerio Público.³⁰⁵ No obstante, se debe definir cuál es el estándar para saber si la policía actúa dentro de la legalidad o no. En este sentido, la SCJN señaló que para que la policía pueda actuar de forma legal en estos supuestos debe haber una “sospecha razonable”:

El requerimiento de que se acredite una sospecha razonable no es menor y no debe confundirse con una mera suposición subjetiva, carente de datos objetivos que sustenten la procedencia constitucional de la inspección como control preventivo provisional (...). La sospecha razonable no puede justificarse por cualquier circunstancia abstracta, como la apariencia física de las personas, su forma de vestir, hablar o comportarse. No puede derivar de una simple sospecha que provenga de un criterio subjetivo del agente, basado en la presunción de que, por la simple apariencia del sujeto, es posible que sea un delincuente (...). El agente policial deberá aportar de manera clara y concatenada los hechos y datos con los que contaba, apenas en el momento anterior de su aproximación o acercamiento al sujeto, que lo llevaron a concluir que objetivamente se encontraba ante una sospecha razonable de que cometía un delito o de que portaba dentro de una investigación los instrumentos del delito.³⁰⁶

Esto es, a decir de la SCJN, la policía no está exenta de cumplir con los derechos humanos de las personas ni con los criterios objetivos en su actuar, lo cual está sujeto a revisión o controles por parte de la autoridad judicial *ex post*, en las audiencias, lo cual puede servir de incentivo para que algunos agentes del Estado dejen de cometer abusos.

En conclusión, se puede considerar que ha habido algunos avances en el sistema de justicia penal mexicano, cuando menos en el aspecto normativo, desde la emisión de la Recomendación General Núm. 19, de 5 de agosto de 2011. Sin embargo, se debe seguir apostando por una amplia sensibilización de la responsabilidad y los alcances de las atribuciones que cada autoridad tiene, así como por una profunda capacitación, integral y especializada, de las personas operativas y de las áreas de apoyo, para de esa forma ir erradicando las malas prácticas y los abusos en contra de las personas y sus derechos.

3.6.8 *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho a la Seguridad Pública en nuestro País, 2006*

Una visión sistémica de la seguridad pública requiere observar diversos ámbitos, los cuales pueden ir desde la prevención del delito hasta la ejecución penal; o desde la criminalización de las conductas que se consideran delito, hasta la selectividad de la estructura de poder que así las define para mantener un *status quo* de privilegios y abuso de poder sobre las personas que gobierna, vulnerando, con ello, los derechos humanos y el Estado de derecho.³⁰⁷

³⁰⁵ Véase, Ortiz Quintero, Gabriela. “No, la Suprema Corte no avaló detenciones arbitrarias”, en *Nexos*, México, 22 de marzo de 2018.

³⁰⁶ SCJN, *Versión taquigráfica de la sesión del Pleno de la SCJN del 12 de marzo de 2018*, p. 14. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2018-03-13/12032018PO.pdf>, fecha de consulta 5 de abril de 2018.

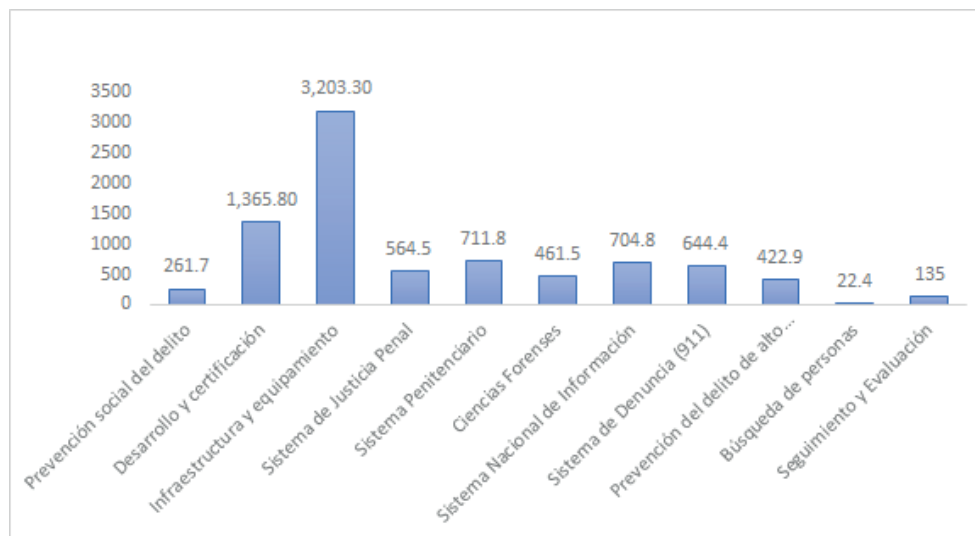
³⁰⁷ Véase, Larrauri, Elena, *La herencia de la Criminología Crítica*, Madrid, Editorial Siglo Veintiuno, 1991, González Vidaurri Alicia y Augusto Sánchez Sandoval, *Criminología*, México, Porrúa, 2005.

En América Latina y, principalmente, en México, se continúa privilegiando el vigilar y el castigar en materia de seguridad pública, dentro de una cultura de control social formal (sistema penal) que gobierna a través del delito,³⁰⁸ y que ha sido incapaz de establecer una política eficaz de prevención de la violencia y delincuencia, aun cuando se aplica una política de “mano y leyes duras”.³⁰⁹ Por ello, la prevención social con base en los derechos humanos es aún un tema pendiente a desarrollar.³¹⁰

Un claro ejemplo de lo anterior es que en el último año del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en México se han destinado 261.7 millones de pesos para el desarrollo y diseño de políticas públicas enfocadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana, cifra que contrasta de manera significativa por ser 12 veces menor que el presupuesto destinado a la adquisición de infraestructura, dentro de la cual, se contempla la ampliación de los centros penitenciarios.³¹¹

Cuadro

Ejercicio de recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) 2017



FUENTE: Elaboración propia con base los datos del Mecanismo de Evaluación y Transparencia.

³⁰⁸ Véase, Simon Jonathan, *Gobernar a través del delito*, Barcelona, Gedisa editorial, 2011.

³⁰⁹ Véase, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, New York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013, pp. 100 y 101. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>, fecha de consulta 5 de abril de 2018.

³¹⁰ Véase, Garland, David, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Gedisa, 2005. Baratta, Alessandro, *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal*, México, Siglo XXI, 1998. Del Olmo Rosa, *América Latina y su criminología*, México, Siglo XXI, 1999.

³¹¹ Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET), *Fondo de aportaciones para la seguridad pública*. Disponible en: <http://www.sesnspp-met.com/>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

Cuadro

Principal amenaza a la seguridad según los ciudadanos, América Latina 2012³¹²



FUENTE: PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014.

Cuadro

Porcentaje de apoyo a la mano dura y apoyo a leyes más duras como mejor medida para enfrentar a la delincuencia, América Latina³¹³



FUENTE: PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014.

La CNDH entiende a la seguridad pública, en su concepto más amplio, como el servicio que se le brinda a la ciudadanía, con medidas preventivas o de seguridad, aplicadas por las diversas corporaciones policiales, a fin de salvaguardar los derechos de las personas, sus libertades, sus bienes, para preservar el orden y la paz públicos en un Estado democrático de derecho. Esto requiere aplicar una política criminal con base en la Constitución y los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México que contienen lineamientos al respecto, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles

³¹² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, p. 76.

³¹³ *Ibid*, p. 101.

y Políticos.³¹⁴ Al respecto, el Informe Especial en comento evidenció las diversas acciones y omisiones cometidas por las diferentes autoridades vinculadas con tareas de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, y que pueden constituir delitos o faltas administrativas y violaciones a los derechos humanos de las personas usuarias de dichos servicios.³¹⁵

En este sentido, cabe destacar que, entre 2011 y 2017, se han presentado ante la CNDH 263 quejas por omitir custodiar, vigilar, proteger, establecer medidas cautelares y/o dar seguridad a las personas, de igual manera se ha abierto expedientes de queja por actos y omisiones que transgreden el derecho a la reparación de los daños, perjuicios o daño moral por parte de los órganos de poder público. Otro aspecto importante a considerar es que, tan solo durante del sexenio de Felipe Calderón y en el marco de la “guerra contra el narcotráfico”, la SEDENA, la SEMAR y la Policía Federal acumularon un total de 12, 150 quejas por actos violatorios de derechos humanos, así como más de 130 recomendaciones, de acuerdo con los Informes Anuales de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el mismo sentido, el diagnóstico y plan de trabajo denominado “Hacia un Nuevo modelo de procuración de justicia”, elaborado por la PGR, señaló las irregularidades más frecuentes y comunes en las tareas de seguridad pública, procuración y administración de justicia, a saber: tiempos prolongados sin actuar; abuso de autoridad; omisión en la práctica de diligencias necesarias; práctica indebida de cateo, y retención indebida. Asimismo, evidenció las conductas por las que se iniciaron y concluyeron expedientes de investigación con mayor frecuencia: tiempos prolongados sin actuar; abuso de autoridad; extorsión; integración indebida de la averiguación previa; y retención indebida.³¹⁶

Lo anterior permite explicar por qué a nivel nacional, el 23.8 por ciento de los mexicanos refieren tener algo de desconfianza y el 20.7 por ciento mucha desconfianza en el Ministerio Público y sólo el 12.3 por ciento dijo tener mucha confianza en los jueces. Con relación al desempeño institucional en materia de seguridad pública y procuración de justicia, únicamente 11.7 por ciento de los mexicanos considera muy efectiva la actuación de la PGR; el 11.9 por ciento consideró que el desempeño de los Jueces es muy efectivo y el 9 por ciento calificó como muy efectivo el desempeño del Ministerio Público.³¹⁷

En este contexto, es posible suponer que la corrupción y las malas prácticas derivan de las deficiencias en la arquitectura institucional, así como del estado que guarda el diseño del servicio profesional de carrera del personal sustantivo.³¹⁸ Sin embargo, de 2006 (año de la emisión del

³¹⁴ Véase, Silva Sánchez, Jesús María, *Política criminal y Persona*, Buenos Aires, AD-HOC, 2000.

³¹⁵ Jiménez René, Silva Forné Carlos, *Los Mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales. Percepción del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia*, Encuesta Nacional de Seguridad Pública, México, UNAM, IJI, 2015.

³¹⁶ Procuraduría General de la República, *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo*, p. 24. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf, fecha de publicación fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

³¹⁷ ENVIPE, *op. cit.*

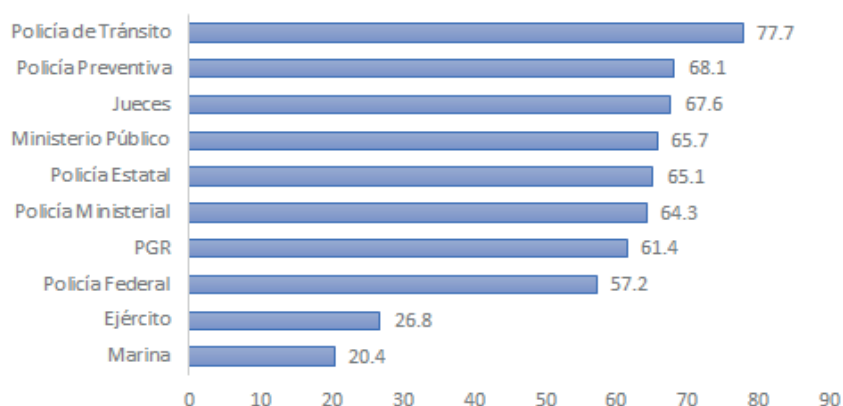
³¹⁸ *Idem.*

Informe Especial en comentario) a la fecha, hay algunos avances en materia de capacitación de derechos humanos a los servidores públicos; de adopción de programas y medidas para atender el tema de la reparación del daño a las víctimas,³¹⁹ y de responsabilidades de los servidores públicos,³²⁰ en los ámbitos penal, administrativo y patrimonial del Estado, según sea el caso.³²¹ El avance en el desarrollo normativo penal se ha visto, particularmente, con la expedición de las siguientes leyes: Código Nacional de Procedimientos Penales (2014); Ley Nacional de Ejecución Penal (2016); Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (2016); Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (2016); Sistema Nacional Anticorrupción (2017), y Ley de Seguridad Interior (2017).³²²

No obstante, pese al desarrollo normativo y capacitación de los servidores públicos, el 57.2 por ciento de la población mayor de 18 años percibe como corrupta a la Policía Federal; el 61.4 por ciento a la Procuraduría General de la República; el 64.3 por ciento a la Policía Ministerial; el 65.7 por ciento a los Ministerios Públicos y Procuradurías y el 67.6 por ciento a los jueces.

Cuadro

Percepción sobre la corrupción en las autoridades (Enviipe 2017)



FUENTE: Elaboración propia con base en las estadísticas sobre percepción de corrupción en las autoridades de la ENVIPE 2017.

³¹⁹ CNPP y Ley General de Víctimas.

³²⁰ En materia penal, mediante la tipificación en el Código penal federal y locales, de varios delitos cometidos por los servidores públicos; en materia de responsabilidad administrativa, por ejemplo, a través de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; en materia de responsabilidad del Estado está la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

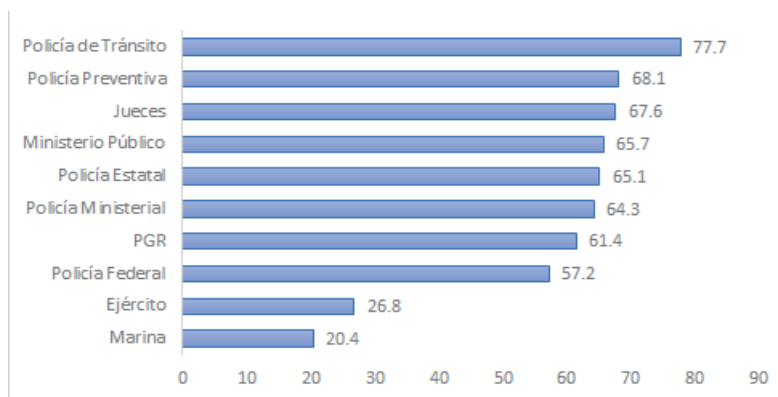
³²¹ Véase, Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 30 abril 2014. Programa para la Seguridad Nacional 2014 - 2018 Una política multidimensional para México en el siglo XXI, *Diario Oficial de la Federación* 30 abril 2014.

³²² Es importante destacar que la CNDH tiene una postura garante de los derechos humanos, por lo cual entabló una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Seguridad Interior, publicada el 21 de diciembre de 2017, ya que implica un retroceso en varios de los temas que se analizan en el presente diagnóstico. Véase, CNDH, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 2, 3, 4, fracciones I, II, III, IV y X, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 16, 17 18, 20, 21, 26, 27, 30, 31, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios, de la Ley de Seguridad Interior.

El proceso de transformación e implementación del sistema de procuración e impartición de justicia penal en México ha requerido de ocho años para su puesta en marcha. Sin embargo, dicho plazo no ha sido suficiente. Por ello, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene la responsabilidad de complementar el trabajo de implementación de la reforma penal de 2008-2016 que, en su momento, tuvo la SETEC, en colaboración con los demás poderes y la participación activa de la sociedad civil, todo esto en armonía con los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas. Por lo anterior, el sistema de justicia penal en México requiere consolidar la reforma del 2008 mediante la armonización de todo el sistema jurídico, la capacitación de los servidores públicos y la educación en derechos humanos, tanto de las autoridades como de la población y la sociedad civil organizada, para que la justicia penal en México deje de ser una deuda pendiente del Estado.

El camino por recorrer es todavía largo, pero la experiencia de implementación de diez años, de 2008 a 2018, permitirá contar con información valiosa para lograr un sistema de justicia eficaz que responda a las demandas de las personas que requieran de su aplicación puntual, eficiente y sensible de los derechos fundamentales.

3.6.9 Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre



las Irregularidades Cometidas por Servidores Público de la Procuraduría General de la República, en el Caso de la Señora Cassez, 2009

El caso de la señora Florence Cassez ilustra diversas irregularidades en materia de debido proceso, cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, adscritos a la Agencia Federal de Investigaciones y al Ministerio Público de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la PGR, y que llevaron a que la SCJN, en el amparo directo en revisión presentado, fallara a favor de la señora Cassez y ésta quedara en libertad. Esto al margen del análisis técnico que en su momento ameritó que la SCJN dictara un fallo de amparo “liso y llano”, que dejó en libertad a la señora Cassez, y no un fallo de amparo “para efectos”, que hubiera implicado devolverle el fallo a un tribunal inferior, en este caso el Tribunal Unitario de Circuito, para que volviera a fallar considerando lo dictado por la Corte, en el sentido de desestimar las evidencias derivadas de los actos violatorios del debido proceso.

Las irregularidades cometidas en el caso de la señora Florence Cassez son violatorias del derecho al debido proceso, reconocido así por la comunidad internacional y por nuestro país en la Constitución y en todos los instrumentos internacionales en la materia que ha signado y ratificado. El debido proceso es la forma en cómo las autoridades pueden construir una teoría del caso, la cual se debe sostener sólidamente a lo largo del proceso para poder llegar a un juicio y a una eventual sentencia de las personas culpables. Sólo siguiendo los principios de debido proceso se puede combatir el delito y generar confianza ciudadana en las instituciones.

El caso de la señora Cassez representa como una persona imputada puede ser víctima del abuso de poder y de violaciones a sus derechos humanos más fundamentales, en este caso el de debido proceso y todos los principios que engloba, tales como: buena fe ministerial; interpretación sin demora; asistencia consular; acceso a la justicia; equidad procesal; y presunción de inocencia; entre otros. Los derechos violados a la señora Cassez van desde la presunción de inocencia hasta la alteración del lugar de los hechos, de la cadena de custodia, la incomunicación, la demora en la puesta a disposición del Ministerio Público, el impedimento para recibir asistencia consular de su país y asesoría en su idioma (debida defensa), y la falta de aplicación de perspectiva de género. Todo ello irrumpe y genera desconfianza en el actuar de nuestras autoridades.

Adicionalmente, se debe señalar que el caso de la señora Florence Cassez cobró relevancia internacional (y mediática) debido a que la quejosa no era nacional mexicana y tuvo lugar la intervención del gobierno de Francia, con el correspondiente conflicto de carácter diplomático con México, pasando así la señora Cassez de ser persona imputada a víctima, por las diversas violaciones que sufrió a su derecho de debido proceso. Esto llevó a que las autoridades mexicanas dieran una respuesta político-jurídica para resolver el caso, con base en el nuevo sistema acusatorio que se estaba implementando.³²³

La incidencia del Informe Especial en comento en la normativa a nivel nacional fue poca debido a que, con anterioridad a su emisión, diversas disposiciones en materia de detención legal ya habían sido reformadas o promulgadas. Ahora bien, a pesar de que existan diferentes disposiciones que regulan la actuación de las autoridades durante la detención de las personas, es importante que las autoridades fortalezcan o creen los sistemas de evaluación de tales actuaciones con la finalidad de identificar y evaluar el desempeño de los elementos de seguridad. En este sentido, es importante hacer una revisión periódica del registro en materia de detenciones, así como de las otras bases de datos en materia de seguridad que existan, con la finalidad de obtener información cuantitativa que permita conocer el desempeño de las autoridades, a través de la identificación de sus debilidades y fortalezas. Así pues, es indispensable evaluar el funcionamiento de los sistemas de evaluación que existen, con la finalidad de determinar las acciones que deben implementarse para reducir las violaciones a los

³²³ Véase, Cossío Díaz José Ramón, “El debido proceso y los límites a las atribuciones de la Suprema Corte: El caso Cassez”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 29, julio-diciembre 2013. De La Barrera Solórzano, Luis, “Florence: una verdadera sospechosa”, en *Este País, Tendencias y Opiniones*, México, noviembre 2011. De Luca, Javier Augusto, “Los sistemas acusatorios”, en *Revista Mexicana de Ciencias Penales del Instituto Nacional de Ciencias Penales*, México, núm. 2, octubre-diciembre de 2017.

derechos humanos, así como identificar aquéllas que están teniendo un impacto en este sentido. Lo anterior permitirá tener claridad con respecto al funcionamiento de la institución en la materia, así como dirigir acciones con un enfoque de derechos humanos que contribuya al desempeño adecuado de las autoridades.

En el caso de los Estados, el Informe Especial en comento también tiene poca incidencia debido a que varias de las legislaciones ya habían sido promulgadas o reformadas con anterioridad a la fecha de su emisión. En este sentido, se debe fortalecer y sensibilizar a las autoridades en la utilización de las bases de datos que existen en materia de seguridad, específicamente en el registro de detenciones. Lo anterior permitirá diseñar políticas públicas que resuelvan y atiendan de manera efectiva las problemáticas en materia de violaciones a los derechos humanos. Parte importante en la aplicación de la normativa es su conocimiento, pero también el saber qué impacto tienen para la vida en sociedad, por lo que resulta importante llevar a cabo cursos de sensibilización y capacitación en materia de derechos humanos.

La poca incidencia de la Recomendación General emitida en 2009 ha podido observarse a través del continuo registro de expedientes de queja por violaciones a derechos humanos y faltas al debido proceso como la imputación indebida de los hechos, la omisión del principio de la exacta aplicación de la ley, el incumplimiento con las formalidades para realizar una detención en un caso urgente o de delitos graves, así como por la omisión de dar información al inculpado sobre quién y de qué delito se le acusa. En el caso de la imputación indebida de los hechos, en la última década se han presentado ante la CNDH, 1, 318 denuncias, en donde, 2012 ha sido el año con el mayor registro, con un total de 177.

Con relación a la omisión del principio de la exacta aplicación de la ley es visible una ligera disminución en la presentación de quejas entre 2014 y 2016, sin embargo, en 2017 la cifra vuelve a registrar un incremento llegando a 85 denuncias. Sobre el incumplimiento con las formalidades para realizar una detención y la omisión de dar información al inculpado, la CNDH ha instado a contemplar las formalidades que garantizan una defensa adecuada, entre las que se encuentran: 1. el aviso de inicio del procedimiento; 2. la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar; 3. que la resolución atienda las cuestiones debatidas y, finalmente, que exista la posibilidad de reclamar la resolución mediante un recurso eficaz.³²⁴

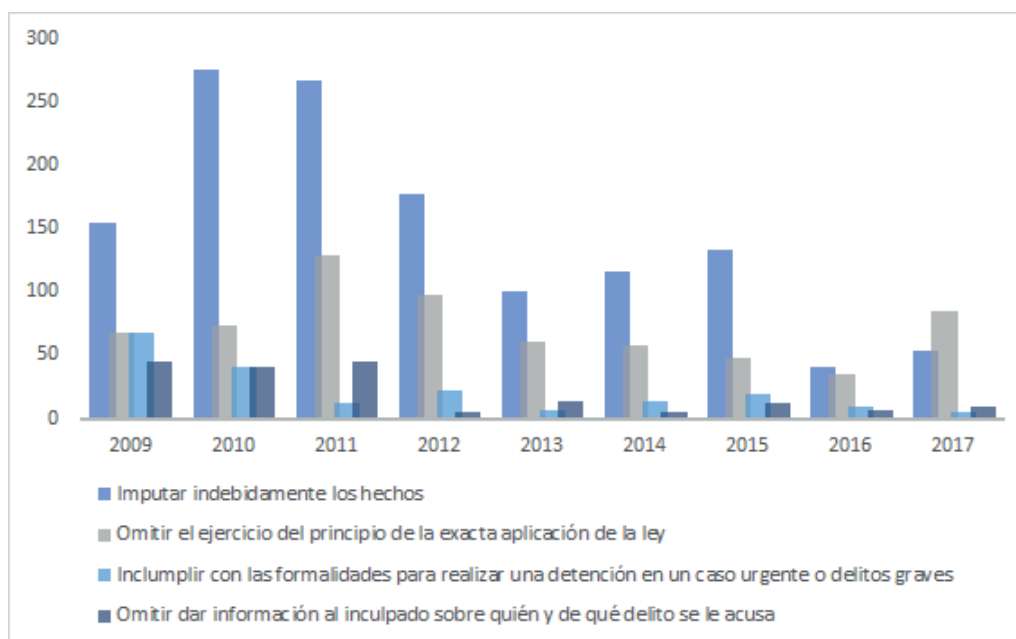
³²⁴ CNDH, *Derecho de audiencia y debido proceso legal*. Disponible en: http://cndh.org.mx/Derecho_Audiencia_Proceso_Legal

Cuadro
Quejas presentadas ante la CNDH por actos que violan el debido proceso (2009-2017)

Año	Imputar indebidamente los hechos	Omitir el ejercicio del principio de la exacta aplicación de la ley	Incumplir con las formalidades para realizar una detención en un caso urgente o delitos graves	Omitir dar información al inculcado sobre quién y de qué delito se le acusa
2009	155	68	67	45
2010	276	74	41	40
2011	267	129	12	45
2012	177	97	22	5
2013	100	60	6	13
2014	116	57	13	5
2015	133	48	20	12
2016	41	35	10	6
2017	53	85	5	10
Total	1318	653	196	181

FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CNDH.

Cuadro
Quejas presentadas ante la CNDH por actos que violan el debido proceso (2009-2017)



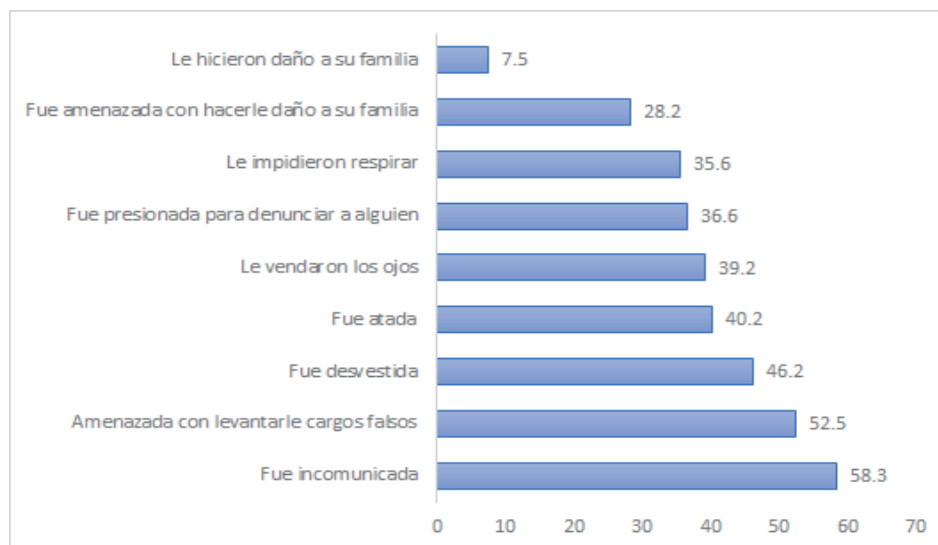
FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CNDH.

En los últimos años, a pesar de que las quejas en contra de actos tendientes a violar el debido proceso han disminuido de acuerdo con los informes de la CNDH, en el caso de la población privada de la libertad este tipo de acciones se muestran frecuentes desde el momento de la detención o arresto. En 2016, la ENPOL, refirió que en el 21.5 por ciento de los casos, los arrestos ocurrieron sustrayendo a las personas de un lugar sin orden de detención y en un 20 por ciento ocurrieron en la calle sin orden de aprehensión.³²⁵

Por otra parte, se señala que el 75.6 por ciento de la población privada de la libertad sufrió algún tipo de violencia psicológica como la incomunicación o aislamiento, la amenaza a levantarle cargos falsos, fueron desvestidas, atadas, señalaron ser presionadas para denunciar a alguien e incluso refirieron haber sido impedidas para respirar mediante actos de tortura. La violencia física es también una constante al momento del arresto; las patadas o puñetazos son la agresión física más frecuente con 59.9 por ciento, seguida de golpes con objetos (39 por ciento) y las lesiones por aplastamiento (37 por ciento). Con relación al ejercicio de los derechos del presentado y del debido proceso, el 46.6 por ciento de la población privada de la libertad refirió sufrir presiones por parte de policías o autoridades para dar otra versión de los hechos y al momento de rendir su declaración únicamente el 28.8 por ciento lo hizo en presencia de su abogado.³²⁶

Cuadro

Violencia ejercida durante el momento del arresto (ENPOL, 2016)



FUENTE: Elaboración propia con base en ENPOL, 2016.

³²⁵ ENPOL, 2016, *op. cit.*

³²⁶ *Idem.*

4. RESULTADOS

4.1 RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 2/2001, SOBRE LA PRÁCTICA DE DETENCIONES ARBITRARIAS

Recomendación General Núm. 2/2001, sobre la práctica común de detenciones arbitrarias por parte de agentes de la Policía Judicial y de los elementos que integran los diversos cuerpos policiacos					
El objetivo de la recomendación es documentar y recomendar en materia de detenciones arbitrarias por parte de los servidores públicos encargados de la prevención del delito y de la procuración e impartición de justicia en los ámbitos federal y estatal.					
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones			Derechos humanos violados		
- Procuraduría General de la República - Secretaría de Seguridad Pública Federal - Procuraduría General de Justicia de los Estados y del Distrito Federal - Secretaría de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal			- Derecho a la legalidad - Derecho a la seguridad jurídica		
Índices de cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
 .4	 .28	 .28	 .83	 .40	 .41
Semáforo de cumplimiento de recomendaciones					
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta	
Federal	33%	17%	0%	50%	
Estatad	18%	19%	32%	30%	
General	19%	19%	31%	31%	
Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades					
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema			
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	46	Remite otros informes, recomendaciones y observaciones en derechos humanos		16	
Capacitación de servidores públicos	45	No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas		13	

Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	14	Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	9
Señala disposiciones administrativas al interior	6	Capacitación de servidores públicos	8
Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución	5	No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	6
Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	5	Señala disposiciones administrativas al interior	6
Evaluación, supervisión y control de servidores públicos	4	Solicitud de prórroga	4
Planes, programas y estrategias institucionales	4	Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	3
Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	3	Precisa marco normativo que regula el tema	3
Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información	3	Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	3
Planeación para la implementación de acciones	3	Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	2
Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	2	Códigos de ética	2
No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	2	Evaluación, supervisión y control de servidores públicos	2
Precisa marco normativo que regula el tema	2	Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información	2
Comités, Consejos y Órganos técnicos	1	Apoyo a víctimas	1
Creación de instancias	1	Atención a víctimas	1
Difusión de instrumento a otras dependencias	1	Colaboración (OSC, organismos internacionales, academia, sector privado)	1
Dirigirse a otras dependencias	1	Contratación y/o equipamiento de personal	1
Remite otros informes, recomendaciones y observaciones en derechos humanos	1	Difusión de instrumento a otras dependencias	1
Uso de <i>software</i> , bases de datos y tecnologías	1	Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución	1
		Grupos de trabajo	1
-		Planeación para la implementación de acciones	1
-		Planes, programas y estrategias institucionales	1
-		Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	1
-		Unidades de atención a personas víctimas	1
-		Uso de <i>software</i> , bases de datos y tecnologías	1
TOTAL	150	TOTAL	91

Cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores al instrumento	
Federal	Estatat
CPEUM Código Penal Federal Código Nacional de Procedimientos Penales Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública Ley General de Víctimas Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República Ley de la Policía Federal Acuerdo A/079/12 Acuerdo A/080/12 Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública Protocolo Nacional de Primer Respondiente Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza	Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Ciudad de México Chiapas Chihuahua Coahuila Colima Durango Estado de México Guanajuato Guerrero Hidalgo Michoacán Morelos Nayarit Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Zacatecas

Presencia en medios impresos y recursos académicos	
 Notas: 1	 Referencias: 4

Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2009 ³²⁷ vs. 2017				
Derechos	2009	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la legalidad	435	155	-280	-64.4%
Derecho a la seguridad jurídica	744	2659	1915	257.4%

³²⁷ El año inicial de comparación es 2009, y no el año de emisión del instrumento, debido a que la información presentada antes no es consistente con el resto de la serie que abarca el periodo de estudio.

Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas	
VIGENTE La recomendación ayudó en su momento a visibilizar las detenciones arbitrarias, no obstante, desde entonces lejos de reducirse se han agravado a la par de la descomposición de los cuerpos policiacos federales y estatales en el país. Los numerosos y profundos cambios normativos no han impactado en la contención y solución de la problemática.	• “Realmente la arbitrariedad de la detención todavía sigue en las policías.” (Academia) • “Se han ampliado los debates, en el caso de la Contraloría, quién va a supervisar el trabajo policial. Sobre todo, se han abierto debates en torno a una posible reforma policial, en torno a generar mecanismos de observación, de control, consejos ciudadanos incluso que ya está activo y que están trabajando también en términos justamente a darle seguimiento a todo esto.” (Academia) • “Mi valoración sería que al final, aun cuando se han adoptado algunas medidas, no se hicieron como con miras a cumplir con la recomendación.” (Organismo Internacional) • “Respecto a los primeros dos puntos, creo que seguramente sí se cumplieron, porque me parece que ya es ser común respecto que las autoridades emitan únicamente una circular o un acuerdo, un oficio, pues para cumplir de manera expresa que se detenga la práctica de detenciones arbitrarias.” (Academia) • “También recuerdo que hace uno o dos años emitió la recomendación respecto a los detenidos del 1 de diciembre contra la Procuraduría General de la República respecto de detenciones arbitrarias que ocurrieron a quienes se manifestaban en la plancha del Zócalo, donde ocurrieron afectaciones a derechos humanos similares a las que se recomendaron en 2001 y entonces eso deja en evidencia que sigue siendo una práctica común y generalizada y que en realidad estos tres puntos no han servido de mucho.” (Academia) • “Un ejemplo muy concreto lo tuvimos recientemente, con el caso de Marco Antonio, el chico que fue detenido arbitrariamente afortunadamente existía la evidencia de que la detención había sido al margen de los protocolos, pero en ese sentido se puede ver claramente que no se han seguido estos criterios y que solo se sancionan los casos cuando son evidentes.” (Academia) • “Tristemente nos hemos dado cuenta que sí se puede iniciar una averiguación previa o una carpeta de investigación, o un procedimiento administrativo de responsabilidad, pero se dilatan en la determinación para efectos de que cuando ya emiten la determinación, ya está prescrito y entonces no ha lugar a ninguna sanción. O bien, les permiten [...] desaparecerse del país bajo el auspicio evidentemente de las autoridades que se encuentran involucradas.” (CNDH)

4.2 RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 6/2004, SOBRE LA APLICACIÓN DEL EXAMEN POLIGRÁFICO

Recomendación General Núm. 6/2004, sobre la aplicación del examen poligráfico

El instrumento documenta cómo la práctica del examen poligráfico representa una violación a los derechos humanos e identifica en sus procedimientos trato cruel e inhumano. Señala que su uso no tiene fundamento legal en México y que científicamente su evaluación no es confiable, por lo que recomienda tomar medidas para evitar su aplicación.

Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
Procuraduría General de la República Fiscalía General de Justicia Militar Organismos Autónomos Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	Derecho a la legalidad Derecho a la seguridad jurídica Derecho a la dignidad humana Derecho a la integridad personal / Derecho a la integridad física, psíquica y moral Derecho a la privacidad Derecho a la intimidad

Índices de Cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
Sin evaluación por cambios normativos					

Semáforo de cumplimiento de recomendaciones				
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
Federal				
Estatad	Sin evaluación por cambios normativos			
General				

Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades	
Acciones presentadas sobre las recomendaciones del instrumento	
Precisa marco normativo que regula el tema	53
Señala disposiciones administrativas al interior	30
Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	24
No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	13
Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	8
Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	6

Capacitación de servidores públicos	5
Comités, Consejos y Órganos técnicos	4
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	4
Planes, programas y estrategias institucionales	3
Difusión de instrumento a otras dependencias	2
Grupos de trabajo	2
Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información	2
Modificación de organización administrativa al interior de la dependencia	2
No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	2
Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	1
Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	1
Códigos de ética	1
Evaluación, supervisión y control de servidores públicos	1
Proceso de consulta legislativa y participación ciudadana	1
Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	1
Unidades de atención a personas víctimas	1
TOTAL	167

Cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores al instrumento	
Federal	Estatal
• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública • Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República • Ley de la Policía Federal • Ley General de Víctimas • Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República • Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad • Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza • Lineamientos y normativa que auxilia la homologación de la aplicación del proceso de control de confianza y la operación de los centros de evaluación y control de confianza	Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Chiapas Chihuahua Coahuila Colima Durango Estado de México Guanajuato Guerrero Hidalgo Jalisco Michoacán Morelos Nayarit Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas

	Tlaxcala Veracruz Yucatán Zacatecas

Presencia en medios impresos y recursos académicos				
 Notas: 3		 Referencias: 1		
Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2009 ³²⁸ vs. 2017				
Derechos	2009	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la legalidad	172	78	-94	-54.7%
Derecho a la seguridad jurídica	283	410	127	44.9%
Derecho a la dignidad humana	25	24	-1	-4.0%
Derecho a la integridad personal / Derecho a la integridad física, psíquica y moral	111	67	-44	-39.6%
Derecho a la privacidad	4	2	-2	-50.0%

Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas	
VIGENTE Se reconocen avances en cuanto a la regulación de la prueba poligráfica en los reglamentos de las instituciones que lo aplican. Sin embargo, se encuentra lejos de ser una evaluación adecuada para probar la confianza de los funcionarios, a la vez que su aplicación continúa siendo violatoria del derecho a la intimidad y a la privacidad de las personas que se someten a ella. Su aplicación es hasta la fecha frecuente en numerosas instituciones estatales y federales.	“[...] he hecho varios exámenes de polígrafo, tanto en la Procuraduría General de la República como en la Policía Federal, tengo algo de experiencia en la administración pública y yo he visto los exámenes que hacían al principio y los que están haciendo actualmente: sí ha habido un avance en cuanto a la profesionalización de las personas que los presentan, sí ha habido hasta cierto punto un trato humano, decente actualmente, antes eran muy humillantes, eran muy, cómo te puedo decir, invasivos, agresivos, denigrantes, formaban a todos y todos iban con su batita, ahora ya son más privados.”(CNDH) “Después de esa recomendación sí se cumplió de manera parcial, ¿por qué?, porque ya lo legalizaron y el claro ejemplo es cuando en el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública en aquel entonces, antes de esta recomendación no existía la figura del polígrafo en esa recomendación como examen de control de confianza. Posterior a esta recomendación, aparece en el Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública para la implementación de la evaluación del control de confianza. Pero la verdad es que sigue siendo muy cuestionable.” (Academia) “Respecto a la recomendación del polígrafo es vigente, incluso hasta hace pocos días se siguen haciendo exámenes poligráficos y ante la incapacidad de las instituciones de procuración de justicia de implementar otro tipo de parámetros de confianza. Por ejemplo, una de las recomendaciones que se han hecho, no solo por la Comisión Nacional, sino por distintas instituciones en el ámbito internacional, la OCDE es la implementación de Códigos de Conducta y eso tiene que ver con el fortalecimiento de las áreas de ética, y cómo estas áreas de ética se van vinculando con cuestiones sustantivas.” (OSC)

³²⁸ El año inicial de comparación es 2009, y no el año de emisión del instrumento, debido a que la información presentada antes no es consistente con el resto de la serie que abarca el periodo de estudio.

	• “No garantiza nada, no solo viola derechos humanos, sino que además es inoperante. Es digamos un poco por qué los policías utilizan los métodos que utilizan luego para sus investigaciones. ¿Por qué? Porque no tienen alternativas. Mientras no se generen las alternativas y un modo viable de usarlas y digamos con costos razonables en todos sentidos, pues entonces se va a seguir utilizando.” (Academia) • Mire, el uso del polígrafo es un instrumento que despierta muchas dudas, porque inclusive nosotros en la Comisión publicamos un estudio y vino un especialista, no sé si usted conoció un pequeño folleto sobre el polígrafo, donde se acredita que no es tan eficaz como dicen, son de esas cosas que ya pasan a ser como que parte de la cultura oficial, “es que vamos a hacer el polígrafo”, pero el polígrafo no es tan bueno como dicen, y nosotros lo mostramos con el folletito que le estoy mencionando.” (CNDH) • “[...] por lo menos en los últimos tres o cuatro años, de personas que se han dedicado sistemáticamente a encontrarle las fallas a este tipo de pruebas.” (Academia) • “A la fecha se sigue aplicando este examen. Uno de los requisitos para los funcionarios federales y ya en la mayoría de los casos estatales, están aplicando los exámenes de control de confianza, y dentro de estos exámenes de control de confianza se encuentra el del polígrafo.” (CNDH) • “Digo, al final, esto del polígrafo es algo muy del cine, de la televisión y parece atractivo, ¿no?, pero sí desde el punto de vista de los derechos humanos, que es el que juzga la Comisión, pues es problemático y pues, lo único que denota es que no hemos logrado pasar a otra etapa en esta problemática de la famosa confianza, ¿no? Y hemos visto, incluso que quienes pasan los exámenes, después resulta que son gente que andaban en muy malos pasos, ¿no?” (Academia)

4.3 RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 10/2005, SOBRE LA PRÁCTICA DE LA TORTURA

Recomendación General Núm. 10/2005, sobre la práctica de la tortura	
El instrumento de posicionamiento documenta la tortura física y psicológica como práctica no erradicada por parte de los servidores públicos de seguridad pública. Busca promover el cumplimiento de las disposiciones internacionales sobre la prohibición de la tortura de las que México es parte, además de modificaciones nacionales para la homologación de sus conceptos y su tipificación penal. Visibiliza la responsabilidad del Estado para asegurar el derecho a la legalidad, seguridad jurídica e integridad física y psicológica de las personas. Destaca las tareas pendientes para la prevención, investigación, sanción del delito de tortura y la reparación del daño de las víctimas.	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• Procuraduría General de la República • Fiscalía General de Justicia Militar • Procuradurías Generales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal • Organismos Autónomos • Secretaría de Seguridad Pública Federal • Secretarías de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	• Derecho a la legalidad • Derecho a la seguridad jurídica • Derecho al debido proceso • Derecho a la dignidad humana • Derecho a la integridad personal/ Derecho a la integridad física, psíquica y moral • Derecho a la presunción de inocencia

Índices de Cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
					

Semáforo de cumplimiento de recomendaciones				
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
Federal	29%	14%	24%	33%
Estatad	15%	13%	40%	32%
General	16%	13%	39%	32%

Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades			
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema	
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	48	Capacitación de servidores públicos	20
Capacitación de servidores públicos	36	No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	15
Señala disposiciones administrativas al interior	18	Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	13
Precisa marco normativo que regula el tema	16	No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	12
Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	9	Señala disposiciones administrativas al interior	12
Difusión de instrumento a otras dependencias	6	Precisa marco normativo que regula el tema	11
Evaluación, supervisión y control de servidores públicos	6	Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información	9
Creación de instancias	5	Planes, programas y estrategias institucionales	7
Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	5	Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	6
Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	4	Remite otros informes, recomendaciones y observaciones de la CNDH	6
Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución	4	Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	6
No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	4	Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	4
Grupos de trabajo	3	Creación de instancias	4

Infraestructura, mobiliario y equipo	3	Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución	4
No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	3	Evaluación, supervisión y control de servidores públicos	4
Planeación para la implementación de acciones	3	Infraestructura, mobiliario y equipo	4
Planes, programas y estrategias institucionales	3	Solicitud de prórroga	4
Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	2	Comités, Consejos y Órganos técnicos	3
Remite otros informes, recomendaciones y observaciones de la CNDH	2	Grupos de trabajo	3
Uso de <i>software</i> , bases de datos y tecnologías	2	Planeación para la implementación de acciones	3
Apoyo a víctimas	1	Atención a víctimas	2
Atención a víctimas	1	Contratación y/o equipamiento de personal	2
Colaboración (OSC, organismos internacionales, academia, sector privado)	1	Remite otros informes, recomendaciones y observaciones	2
Contratación y/o equipamiento de personal	1	Apoyo a víctimas	1
Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información	1	Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	1
Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias sector privado)	1	Colaboración (OSC, organismos internacionales, academia,	1
Unidades de atención a personas víctimas	1	Difusión de instrumento a otras dependencias	1
		Medidas de seguridad y protección de víctimas	1
		Modificación de organización administrativa al interior de la dependencia	1
		Unidades de atención a personas víctimas	1
TOTAL	189	TOTAL	163

Cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores al instrumento

Federal	Estatal
• CPEUM • Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes • Ley General de Víctimas • Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública • Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República • Ley de la Policía Federal • Ley del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes • Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro • Ley de Extradición Internacional • Ley Nacional de Ejecución Penal • Código Penal Federal • Acuerdo A/101/2015 por el que se crea la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones	Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Chiapas Chihuahua Ciudad de México Coahuila Colima Durango Estado de México Guanajuato Guerrero Hidalgo

• Acuerdo A/085/2015 mediante el cual se establecen las Directrices institucionales que deberán seguir los agentes del Ministerio Público de la Federación, los peritos en medicina y psicología y demás personal de la Procuraduría General de la República, para los casos en los que se presume la comisión del delito de tortura • Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos • Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura	Jalisco Michoacán Morelos Nayarit Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Yucatán Zacatecas

Presencia en medios impresos y recursos académicos

 Notas: 3	 Referencias: 3

Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2009³²⁹ vs. 2017

Derechos	2009	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la legalidad	435	155	-280	-64.4%
Derecho a la seguridad jurídica	747	2663	1916	256.5%
Derecho al debido proceso	Sin información			
Derecho a la dignidad humana	89	31	-58	-65.2%
Derecho a la integridad personal / Derecho a la integridad física, psíquica y moral	380	132	-248	-65.3%
Derecho a la presunción de inocencia	Sin información			

³²⁹ El año inicial de comparación es 2009, y no el año de emisión del instrumento, debido a que la información presentada antes no es consistente con el resto de la serie que abarca el periodo de estudio.

Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas	
VIGENTE Desde la emisión de la recomendación a pesar de los avances normativos, en la práctica la tortura continúa. La recomendación ha sido parcialmente acatada por las instituciones. Empero, en materia de tortura, la situación ha empeorado a partir de la fallida política de guerra contra el narcotráfico de las dos últimas administraciones.	• “Sobre la policía estatal y municipal parece que el discurso es igual, las mismas deficiencias que en las fuerzas federales, solamente que aquí se le suman situaciones de mucho más precariedad; o sea, tanto a nivel institucional, o sea, en cuanto a herramientas, lo que se mencionaba de protocolos, etcétera, manuales, pero también capacitaciones, pero también evidentemente de las mismas hasta llegar a las condiciones laborales de los propios policías que fomentan su falta de preparación, falta de incentivos para actuar conforme a la ley y que, por lo tanto, es un claro fomento a este tipo de prácticas como la tortura.” (Organismo Internacional) • “A nivel nacional 15 sentencias condenatorias en materia de tortura como delito, porque también es esta parte de que la tortura o la pueden investigar como violación a los derechos humanos, que tiene un proceso y una necesidad probatoria mucho más baja, o como delito penal.” (OSC) • su conducta, definitivamente sí la modificó. ¿Por qué? Porque sí, a raíz de las recomendaciones, que influyeron mucho las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como también la presión internacional fue lo que la PGR, de modo paulatino, obviamente no pudo ser de la noche a la mañana, pero definitivamente la reacción, la hubo, paulatinamente.” (CNDH) • “Por la Ley de Tortura, en realidad yo diría sí hay un avance de las Procuradurías, tanto de la PGR como de los estados en relación con las Secretarías o a las policías preventivas [...]es derivado de la Ley Nacional para erradicar la tortura que, entre otras cosas, obligó a las Procuradurías a tener Fiscalía Especializada y protocolos.” (OSC) • “La Unidad de Tortura de la PGR, fue creada aproximadamente en 2015, me parece, y también, a pesar de que se crea con la idea de que se concentre y se especializa la investigación de tortura, ha producido muy pocos resultados en la consignación de servidores públicos por el delito de tortura. Y, por otra parte, en aspectos de prevención, también se aprecian nulos avances. No se ha tratado de hacer una depuración en la Policía Federal Ministerial, Policía de Investigación, que siempre ha sido un problema en materia de tortura. [...] la actuación de PGR en materia de tortura ha empeorado, particularmente en el marco de actuaciones de la Subprocuraduría Especializada en ese tema y policías que realizan investigaciones en torno a ese tema, se han apreciado serias arbitrariedades en la forma, en el marco de actuación de estas instancias, que derivan en tortura, entre otras violaciones a derechos humanos.” (Organismo internacional) • “Conforme han ido avanzando las administraciones puedo decir que en este año, hubo un retroceso, definitivamente, pero ya se había avanzado mucho. Ya se había avanzado mucho y lamentablemente, pues ya lo dijo el compañero, un represor, como lo fue el actual presidente, en ese momento gobernador del Estado de México, pues su policía cometió actos muy fuertes en contra de la población, muy fuertes de toda índole, no solamente de tortura.” (CNDH)

4.4 RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 12/2006, SOBRE EL USO ILEGÍTIMO DE LA FUERZA Y DE LAS ARMAS DE FUEGO POR LOS FUNCIONARIOS O SERVIDORES PÚBLICOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY

Recomendación General Núm. 12/2006, sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley					
El instrumento de posicionamiento documenta y visibiliza el uso ilegítimo de la fuerza y las armas de fuego por parte de servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley en perjuicio de las personas a las que pretenden detener, someter o asegurar. Recomienda modificar las prácticas, establecer las obligaciones y responsabilidades jurídicas acerca del uso ilegítimo de la fuerza y armas de fuego.					
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones			Derechos humanos violados		
- Secretaría de Seguridad Pública Federal - Procuraduría General de la República - Fiscalía General de Justicia Militar - Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal - Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas y del Distrito Federal - Secretarías de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal			- Derecho a la integridad personal - Derecho a la vida - Derecho a la dignidad - Derecho a la libertad de reunión y asociación - Derecho a la seguridad jurídica - Derecho a la legalidad - Derecho a la propiedad - Derecho a la verdad		
Índices de Cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
 .25	 .18	 .18	 .38	 .27	 .28
Semáforo de cumplimiento de recomendaciones					
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta	
Federal	0%	50%	17%	33%	
Estatad	7%	22%	36%	36%	
General	6%	23%	35%	36%	

Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades			
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema	
Capacitación de servidores públicos	97	Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	33
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	31	Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	26
Precisa marco normativo que regula el tema	22	Capacitación de servidores públicos	23
Señala disposiciones administrativas al interior	21	Precisa marco normativo que regula el tema	18
Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	17	Señala disposiciones administrativas al interior	17
Planes, programas y estrategias institucionales	17	No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	16
Evaluación, supervisión y control de servidores públicos	16	Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución	15
Colaboración (OSC, organismos internacionales, academia, sector privado)	14	No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	13
Contratación y/o equipamiento de personal	12	Remite otros informes, recomendaciones y observaciones	12
Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	8	Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	8
Planeación para la implementación de acciones	8	Grupos de trabajo	8
Grupos de trabajo	6	Contratación y/o equipamiento de personal	8
Infraestructura, mobiliario y equipo	6	Planes, programas y estrategias institucionales	7
Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	5	Colaboración (OSC, organismos internacionales, academia, sector privado)	7
Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución	4	Difusión de instrumento a otras dependencias	7
Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	2	Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información	5
Comités, Consejos y Órganos técnicos	2	Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	5
Difusión de instrumento a otras dependencias	2	Atención a víctimas	5
Proceso de consulta legislativa y participación ciudadana	2	Solicitud de prórroga	4
Apoyo a víctimas	1	Infraestructura, mobiliario y equipo	3
Atención a víctimas	1	Evaluación, supervisión y control de servidores públicos	3
Códigos de ética	1	Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	3
Creación de instancias	1	Códigos de ética	3
Disposiciones administrativas al interior	1	Creación de instancias	2
Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información	1	Se recibió información adicional después del cierre de la investigación	2

No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	1	Medidas de seguridad y protección de víctimas	2
No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	1	Unidades de atención a personas víctimas	2
Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	1	Acuse de recibido	1
Unidades de atención a personas víctimas	1	Comités, Consejos y Órganos técnicos	1
		Modificación de organización administrativa al interior de la dependencia	1
		Participación en eventos	1
		Proceso de consulta legislativa y participación ciudadana	1
TOTAL	302	TOTAL	258

Cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores al instrumento	
Federal	Estatal
• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Código Nacional de Procedimientos Penales • Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos • Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República • Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública • Ley de la Policía Federal Preventiva • Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública • Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes • Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes • Protocolo Nacional de Actuación: Primer Respondiente • Reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva • Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las Tres Fuerzas Armadas • Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza • Protocolo de Actuación para el uso de la Fuerza por parte de los integrantes del Servicio de Protección Federal • Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Regulación del uso de la Fuerza Pública por las Instituciones Policiales de los Órganos Desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública • Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos • Acuerdo A/080/12 de la Procuraduría General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la Policía Federal Ministerial para el uso legítimo de la Fuerza	Aguascalientes Chiapas Chihuahua Ciudad de México Coahuila Colima Estado de México Guanajuato Yucatán

Presencia en medios impresos y recursos académicos				
				
Notas: 4	Referencias:4			
Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2009 ³³⁰ vs. 2017				
Derechos	2009	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la integridad personal	383	133	-250	-65.3%
Derecho a la vida	8	8	0	-
Derecho a la dignidad	93	38	-55	-59.1%
Derecho a la libertad de reunión y asociación	Sin información			
Derecho a la seguridad jurídica	768	2703	1935	252.0%
Derecho a la legalidad	440	157	-283	-64.3%
Derecho a la propiedad	89	28	-61	-68.5%
Derecho a la verdad	Sin información			
Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas				
VIGENTE La problemática abordada en la recomendación ha sido rebasada por el narcotráfico, la corrupción y la falta de asimilación de los cambios normativos y protocolos internos de actuación por parte de las policías. Se cuestionó la poca efectividad de las capacitaciones, y la falta de seguimiento por parte de las instituciones. En suma, el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, no solo es vigente, sino que se ha profundizado.	• “No necesariamente han significado transformaciones estructurales y cambios institucionales, ni siquiera en la revisión del paradigma de la intervención del Derecho Penal o del uso de la fuerza. Es un problema que no se resuelve solo con más normas y es ahí donde me parece que tenemos una sobrevaloración, digamos, del efecto que puede tener el ordenamiento jurídico en discusiones de mayor profundidad.” (OSC) • “Eso fue en el 2006, ya son 12 años y en 12 años ya han sucedido muchas cosas en nuestro país, yo creo que hay que actualizarla.” (CNDH) • “Ha cambiado un poco la perspectiva en cuanto a derechos humanos para garantizar un poquito más esa interdependencia que pudiera haber del Fiscal con el Secretario de la Defensa Nacional y se ha dado, donde PGR ha sancionado militares y se ha cumplido esto.” (Gobierno) • “Ha habido un cambio en las instituciones, en este caso en la PGR creo que sí, pero el problema es que materialmente ya no es así, o sea, cuando a lo mejor institucionalmente pudiera ser que existen ciertos lineamientos, normatividad, la ley se ha modificado, pero al momento de que todas las personas o toda la institución policiaca aplica la ley, les falta evidentemente mucha capacitación y profesionalización, hay muchas violaciones a derechos humanos.” (CNDH) • “Como política institucional es algo que sigue estando muy lejos del estándar nacional e internacional del uso de la fuerza.” (CNDH) • “Pareciera que la atención a las recomendaciones sigue siendo formal; es decir, aceptamos o no aceptamos y tener ciertas o hablar o tener un discurso de que se toman medidas de qué se va a hacer; pero en la realidad o en las acciones que realizan no ha habido un cambio. En cuanto a las policías, por ejemplo, podemos hablar de que no hay en muchos estados o en la gran mayoría de las instituciones no tienen ni reglamentos, mucho menos leyes en ese ámbito de uso de la fuerza.” (OSC)			

³³⁰ El año inicial de comparación es 2009, y no el año de emisión del instrumento, debido a que la información presentada antes no es consistente con el resto de la serie que abarca el periodo de estudio.

4.5 RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 14/2007, SOBRE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE DELITOS

Recomendación General Núm. 14/2007, sobre los derechos de las víctimas de delitos	
El instrumento de posicionamiento advierte sobre la insuficiente e inadecuada atención de las personas víctimas de delito, en su esfera psicológica, física, jurídica y patrimonial por parte de los servidores públicos encargados de la prevención del delito, procuración e impartición de justicia. Identifica y recomienda sobre las necesidades de las personas víctimas de delito a fin de establecer las medidas legales y administrativas pertinentes para su adecuada y oportuna atención.	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
- Procuraduría General de la República - Fiscalía General de Justicia Militar - Procuradurías Generales de Justicia de los Estados - Gubernaturas de los Estados y Jefatura del Gobierno del Distrito Federal - Secretaría de Seguridad Pública Federal - Secretaría de Seguridad Pública de los Estados - Secretaría de Salud - Secretaría de salud de los Estados y del Gobierno del Distrito Federal - Poder Judicial de la Federación - Tribunales Superiores de Justicia de los Estados	- Derecho a la justicia - Derecho a la seguridad - Derecho a la igualdad - Derecho a la dignidad - Derecho a la reparación integral del daño - Derecho a la verdad - Derecho a la vida - Derecho a la libertad

Índices de Cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
 .29	 .23	 .23	 .39	 .34	 .34

Semáforo de cumplimiento de recomendaciones				
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
Federal	11%	33%	22%	33%
Estatad	12%	21%	34%	33%
General	12%	21%	33%	33%

Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades			
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema	
Capacitación de servidores públicos	54	Precisa marco normativo que regula el tema	55
Señala disposiciones administrativas al interior	45	Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	35
Atención a víctimas	33	No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	26
Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	32	Señala disposiciones administrativas al interior	26
Precisa marco normativo que regula el tema	32	Capacitación de servidores públicos	25
Planes, programas y estrategias institucionales	21	Grupos de trabajo	15
Grupos de trabajo	14	No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	15
Unidades de atención a personas víctimas	13	Atención a víctimas	13
Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	12	Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	13
Apoyo a víctimas	8	Colaboración (OSC, organismos internacionales, academia, sector privado)	11
Colaboración (OSC, organismos internacionales, academia, sector privado)	7	Planes, programas y estrategias institucionales	8
Medidas de seguridad y protección de víctimas	7	Proceso de consulta legislativa y participación ciudadana	7
Códigos de ética	6	Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	6
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	6	Comités, Consejos y Órganos técnicos	5
Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	6	Participación en eventos	5
Comités, Consejos y Órganos técnicos	5	Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	5
Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información	4	Solicitud de prórroga	5
Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución	3	Uso de software, bases de datos y tecnologías	5
Evaluación, supervisión y control de servidores públicos	3	Modificación de organización administrativa al interior de la dependencia	4
Planeación para la implementación de acciones	3	Unidades de atención a personas víctimas	4
Creación de instancias	2	Asignación presupuestal	3
No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	2	Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución	3
Participación en eventos	2	Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información	3

Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	2	Planeación para la implementación de acciones	3
Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	1	Remite otros informes, recomendaciones y observaciones de derechos humanos	3
Difusión de instrumento a otras dependencias	1	Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	3
Infraestructura, mobiliario y equipo	1	Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	2
Uso de software, bases de datos y tecnologías	1	Códigos de ética	2
-		Difusión de instrumento a otras dependencias	2
-		Evaluación, supervisión y control de servidores públicos	2
-		Medidas de seguridad y protección de víctimas	2
-		Solicitud de seguimiento y avance de implementación	2
-		Apoyo a víctimas	1
-		Contratación y/o equipamiento de personal	1
-		Creación de instancias	1
-		Dirigirse a otras dependencias	1
-		Se recibió información adicional después del cierre de la investigación	1
TOTAL	326	TOTAL	323

Cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores al instrumento	
Federal	Estatal
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Código Nacional de Procedimientos Penales - Ley General de Víctimas - Ley de la Policía Federal - Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública - Ley Federal contra la Delincuencia Organizada - Ley Nacional de Ejecución Penal - Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes - Ley Nacional para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro - Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversia en Materia Penal - Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes - Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Aguascalientes Baja California Sur Campeche Chiapas Chihuahua Ciudad de México Coahuila Colima Durango Estado de México Guanajuato Guerrero Hidalgo Jalisco Michoacán Morelos Nayarit Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo

	San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Yucatán Zacatecas

Presencia en medios impresos y recursos académicos				
 Notas: 5	 Referencias:1			
Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2009³³¹ vs. 2017				
Derechos	2009	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la justicia	Sin información			
Derecho a la seguridad	Sin información			
Derecho a la igualdad	8	21	13	162.5%
Derecho a la dignidad	93	40	-53	-57.0%
Derecho a la reparación integral del daño	Sin información			
Derecho a la verdad	Sin información			
Derecho a la vida	8	10	2	25.0%
Derecho a la libertad	122	26	-96	-78.7%

³³¹ El año inicial de comparación es 2009, y no el año de emisión del instrumento, debido a que la información presentada antes no es consistente con el resto de la serie que abarca el periodo de estudio.

Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas	
VIGENTE Desde la emisión de la recomendación se han implementado avances normativos e institucionales, como la Ley General de Víctimas y la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. No obstante, ante la magnitud de los elevados índices delictivos, operacionalizar y atender a las víctimas continúa siendo una materia pendiente por cuestiones estructurales, presupuestales y por la imperante simulación política de algunas autoridades.	• “A nivel estatal va muy lento, ahí sí la Ley General de Víctimas establecía obligaciones de los estados de crear instituciones estatales de atención a víctimas y van muy lento; en algunas ya hay leyes, en algunas ya hay comisión pero no hay presupuesto, y en la última reforma a la Ley General de Víctimas que es de enero del año pasado, si mal no recuerdo, se establece facultades de atracción de casos estatales por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas Federal, pero es una facultad que no es obligatoria, simplemente es discrecional, porque se sabe que el Presupuesto Federal no alcanzaría para atender a todas las víctimas del fuero común, entonces se puso ahí.” (OSC) • “Empezó como mucho el auge de empezar a plantear como temas de atención de víctimas, pero también a venderse en el discurso, que era un poco político de los gobernadores y entonces a crear más instituciones, para lo cual a México y a la gente de la clase política les encanta, entonces empezaron a crear más instituciones, más reglamentos, reformas al interior.” (Organismo Internacional)
	• “Yo solo diría que leyendo hacia atrás me parece como que bien, como ahora tenemos ya todo un desarrollo 11 años después sobre estos temas y decimos, o sea, creo que sería injusto decir se queda corto porque sí era como ya un buen documento hacia delante de por dónde tendría que irse en derechos de las víctimas.” (OSC) • “Lo que hay que resaltar de esta recomendación es justo que quizás no lo hace como para visibilizar un problema, o digamos, sí un problema pero que más bien responde a la coyuntura política.” (Organismo Internacional) • “Ha habido avances, particularmente en los temas del diseño de programas institucionales como de atención a víctimas.” (Organismo Internacional) • “Entiendo que la parte de la Fiscalía Militar, digamos, no ha habido muchos avances.” (Organismo Internacional) • “No sé si decir una cosa general sobre el tema de la Fiscalía General de Justicia Militar. A México le recomiendan reformar el Código de Justicia Militar, el artículo 57, para restringir el fuero militar en cuatro sentencias, en Radilla Pacheco, en los casos de Inés y Valentina, y en campesinos ecologistas; se reforma el Código de Justicia Militar. Pero, justamente, en el tratamiento de delitos, cuando son cometidos por militares contra militares, se reserva esa parte la SEDENA y lo combate de manera muy frontal, y de hecho no se logra esa parte.” (OSC)

4.6 RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 16/2009, SOBRE EL PLAZO PARA RESOLVER UNA AVERIGUACIÓN PREVIA

Recomendación General Núm. 16/2009, sobre el plazo para resolver una averiguación previa					
El instrumento de posicionamiento señala las acciones y omisiones que retardan la procuración de justicia por parte de los servidores públicos encargados de investigar y perseguir los delitos. Promueve modificaciones de las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como cambios administrativos en las áreas de procuración de justicia para la salvaguarda de los derechos humanos de personas víctimas del delito, ofendidos y probables responsables.					
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones			Derechos humanos violados		
- Procuraduría General de la República - Procuraduría General de Justicia de las entidades federativas - Fiscalía General de Justicia Militar			- Derecho a la procuración e impartición de justicia - Derecho a la defensa adecuada - Derecho a la dignidad - Derecho a la inviolabilidad del domicilio - Derecho a la libertad - Derecho a la presunción de inocencia - Derecho a la reparación del daño - Derecho a la verdad		
Índices de Cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
Sin evaluación por cambios normativos					
Semáforo de cumplimiento de recomendaciones					
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta	
Federal	Sin evaluación por cambios normativos				
Estatad					
General					
Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades					
Acciones presentadas sobre las recomendaciones del instrumento					
Señala disposiciones administrativas al interior					43
Precisa marco normativo que regula el tema					35
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento					32
Capacitación de servidores públicos					19
Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias					9
Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH					7
Evaluación, supervisión y control de servidores públicos					7

Planeación para la implementación de acciones	7
Remite otros informes, recomendaciones y observaciones en derechos humanos	7
Difusión de instrumento a otras dependencias	6
Planes, programas y estrategias institucionales	5
No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	4
No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	4
Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	4
Solicitud de prórroga	4
Uso de software, bases de datos y tecnologías	4
Atención a víctimas	3
Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	3
Apoyo a víctimas	2
Códigos de ética	2
Comités, Consejos y Órganos técnicos	2
Contratación y/o equipamiento de personal	2
Infraestructura, mobiliario y equipo	2
Proceso de consulta legislativa y participación ciudadana	2
Unidades de atención a personas víctimas	2
Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	1
Colaboración (OSC, organismos internacionales, academia, sector privado)	1
Creación de instancias	1
Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución	1
Grupos de trabajo	1
Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información	1
TOTAL	223

Cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores al instrumento	
Federal	Estatal
• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes • Ley General de Víctimas • Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública • Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República • Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes • Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro • Ley Nacional de Ejecución Penal • Código Nacional de Procedimientos Penales • Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ninguno

Presencia en medios impresos y recursos académicos	
 Notas: 1	 Referencias:1

Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2009 vs. 2017				
Derechos	2009	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la procuración e impartición de justicia	Sin información			
Derecho a la defensa adecuada	Sin información			
Derecho a la dignidad	27	27	0	-
Derecho a la inviolabilidad del domicilio	Sin información			
Derecho a la libertad	35	15	-20	-57.1
Derecho a la presunción de inocencia	Sin información			
Derecho a la reparación del daño	Sin información			
Derecho a la verdad	Sin información			

Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas	
AVANCES SUSTANTIVOS La recomendación fue emitida para el sistema penal anterior a la reforma de 2008, por esa razón, muchos de los señalamientos y términos que emplea ya no corresponden con los del nuevo sistema penal. Gracias a la reforma y su implementación se ha reducido hasta en cuatro meses el tiempo en el que se procesan los casos en promedio. No obstante, siguen pendientes algunos de los señalamientos que se hacen sobre una rápida investigación y procuración de justicia, en parte por falta de personal, infraestructura y por sobrecarga de trabajo.	• “Hablamos aquí de averiguación previa, de entrada ya no existe [...] Ahora es ya diferente, ya no se tramita de esta forma en el nuevo sistema y hay términos y hay tiempos, hay formas de ser, tienden hasta ya por norma y por política de las Procuradurías términos para tenerlas en reserva y la forma de combatirse. En alguna medida la recomendación de la CNDH fue retomada en las reformas posteriores en la materia.” (Academia) • “El sistema penal acusatorio, entiendo, fue justamente para estar acorde en todos los principios internacionales, estar a la vanguardia y brindar tanto a la víctima, como al acusado, al imputado, garantizar de todos esos elementos a nivel internacional y brindarles protección en derechos humanos.” (Poder Judicial) • “Efectivamente Procuraduría General de la República está muy comprometida con la capacitación. A raíz de la reforma y para actualizar a sus Agentes del Ministerio Público se capacitó a policías, se capacitó a peritos, se capacitó a agentes del Ministerio • Público.” (Gobierno) • “En cuanto a la eficacia del nuevo sistema sí hay más controles, aunque también se han observado estas desviaciones o fallas en el ejercicio, en la implementación del sistema, como lo existe en el anterior.” (Organismo Internacional) • “En conversaciones cercanas con periciales con la Procuraduría General de la República todavía carecen del personal suficiente y es una manifestación que si platicas con periciales de PGR te la harán ellos mismos. Y claro que dependerá mucho también del tipo de especialidad, o sea, si les preguntas de antropólogos forenses, arqueólogos forenses están desesperados, no hay personal.” (Organismo Internacional) • “[...] también la CNDH tiene la obligación de actualizar esas recomendaciones generales. Lo curioso es que la recomendación general número 16 se emite un año después de que entra o de que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente las diez disposiciones de la Constitución en torno al Sistema de Justicia Penal y seguridad pública, tomando en consideración que conceptualizaciones acerca del Sistema Formal Acusatorio Mixto, eventualmente tendrían que modificarse.” (OSC)

	• “Es importante que esta recomendación, al plantearse, si es posible su actualización [...] y pueda vincularse con nuevos planteamientos de descongestionamiento que se están planteando con motivo de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución • de Controversias. Cuando se aprueba, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias se reforma también el Código Federal de Procedimientos Penales el 29 de diciembre de 2014 y se reforma para que muchos asuntos que se están planteando en el marco de una averiguación previa puedan resolverse de manera rápida, pertinente, a través de los acuerdos preparatorios.” (OSC)

4.7 RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 19/2011, SOBRE LA PRÁCTICA DE CATEOS ILEGALES

Recomendación General Núm. 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales					
El instrumento de posicionamiento documenta y visibiliza sobre la práctica de cateos ilegales llevados a cabo por elementos que integran los diversos cuerpos policiales y las Fuerzas Armadas en auxilio a las labores de seguridad pública. Su objetivo es incidir en que las autoridades ajusten su actuación en las funciones de investigación y de persecución del delito al marco constitucional y legal, con el fin de que se garantice el respeto de los derechos humanos. Busca responsabilizar a las autoridades para que trabajen en el fortalecimiento del ejercicio debido de la función pública en el seno de sus instituciones.					
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones			Derechos humanos violados		
• Secretaría de Gobernación • Secretaría de Defensa Nacional • Secretaría de Marina • Secretaría de Seguridad Pública Federal • Procuraduría General de la República • Fiscalía General de Justicia Militar • Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal • Procuraduría General de Justicia de los Estados y del Distrito Federal • Secretaría de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal			• Derecho a la intimidad y privacidad • Derecho a la libertad • Derecho a la inviolabilidad del domicilio • Derecho a la integridad personal • Derecho a la protección de la seguridad personal • Derecho a la propiedad • Derecho a la legalidad • Derecho a la seguridad jurídica • Derecho al debido proceso		
Índices de cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
					

Semáforo de cumplimiento de recomendaciones				
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
Federal	12%	10%	29%	50%
Estatat	11%	11%	42%	35%
General	11%	11%	41%	36%

Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades			
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema	
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	44	Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	42
Capacitación de servidores públicos	30	Capacitación de servidores públicos	23
Precisa marco normativo que regula el tema	24	No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	21
Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	9	Precisa marco normativo que regula el tema	20
Señala disposiciones administrativas al interior	7	Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	16
Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	6	No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	15
Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	6	Planes, programas y estrategias institucionales	12
Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	5	Señala disposiciones administrativas al interior	12
Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	5	Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	7
Planeación para la implementación de acciones	5	Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	6
No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	4	Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución	6
Planes, programas y estrategias institucionales	3	Evaluación, supervisión y control de servidores públicos	6
Difusión de instrumento a otras dependencias	2	Grupos de trabajo	6
Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución	2	Planeación para la implementación de acciones	6
Atención a víctimas	1	Remite otros informes, recomendaciones y observaciones en derechos humanos	6
Códigos de ética	1	Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información	5
Creación de instancias	1	Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	4

Evaluación, supervisión y control de servidores públicos	1	Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	4
Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información	1	Solicitud de prórroga	4
Modificación de organización administrativa al interior de la dependencia	1	Atención a víctimas	3
No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	1	Difusión de instrumento a otras dependencias	3
-		Unidades de atención a personas víctimas	3
-		Colaboración (OSC, Organismos internacionales, Academia, Sector Privado)	2
		Comités, Consejos y Órganos técnicos	2
		Proceso de consulta legislativa y participación ciudadana	2
		Apoyo a víctimas	1
		Contratación y/o equipamiento de personal	1
		Creación de instancias	1
TOTAL	159	TOTAL	239

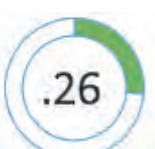
Cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores al instrumento	
Federal	Estatal
Ninguno	Baja California Campeche Chiapas Chihuahua Coahuila Colima Durango Estado de México Guanajuato Hidalgo Jalisco Michoacán Morelos Nayarit Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Yucatán Zacatecas

Presencia en medios impresos y recursos académicos				
				
Notas: 8	Referencias: 0			
Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2011 vs. 2017				
Derechos	2011	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la intimidad y privacidad	50	7	-43	-86.0 
Derecho a la libertad	335	127	-208	-62.1% 
Derecho a la inviolabilidad del domicilio	Sin información			
Derecho a la integridad personal	1,441	518	-923	-64.1% 
Derecho a la protección de la seguridad personal	Sin información			
Derecho a la propiedad	443	93	-350	-79.0% 
Derecho a la legalidad	1,924	636	-1,288	-66.9% 
Derecho a la seguridad jurídica	4,852	4,093	-759	-15.6% 
Derecho al debido proceso	Sin información			

Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas	
VIGENTE Los cateos ilegales continúan y se han agudizado. Existen algunos avances en el sistema de justicia penal mexicano, cuando menos en el aspecto normativo, desde la emisión de la Recomendación. No obstante, se distinguen también retrocesos, especialmente a partir de la Ley de Seguridad Interior. Se señala la importancia de sensibilizar sobre la responsabilidad y atribuciones que cada autoridad tiene, así como por una profunda capacitación, integral y especializada, de las personas operativas y de las áreas de apoyo, para de esa forma erradicar las malas prácticas y los abusos en contra de las personas y sus derechos.	• “No hay una transformación; si tú sigues viendo cómo actúa policía de investigación o las agencias que tienen que ver con el tema del secuestro, son las que tienen mayor incidencia en el país en temas de tortura, también en cateos ilegales, es un tema ahí de cómo se está investigando ese tipo de delitos y de quién tiene la responsabilidad, y si los instrumentos que se están emitiendo, como estos, están acusando que la responsabilidad podría estar en la cadena de mando hasta arriba. Si no se empieza a ver eso, o sea, los instrumentos, pueden estarse sacando pero no van a tener un fondo, no van a ayudar a transformar”. (OSC) • “Lo que también se observa en campo es que este uso de tecnologías de nada o en poco logran marcar un cambio, debido a que las fuerzas de seguridad o la policía, cuando hacen este tipo de cateos con cámaras de videograbación, en realidad detienen las grabaciones, hacen amenazas, mueven las cosas, es decir, todo lo que sucede en un cateo de manera que violentan los derechos de las personas, pero cuando ya está todo listo siguen grabando y vuelven a detener, siguen grabando y vuelven a detener”. (Academia) • “El problema es que no estamos atendiendo el problema estructural que tenemos en la procuración e impartición de justicia en toda la cadena, en todo. Tenemos también policías súper maltratados, súper explotados por mandos.” (OSC)

	• “Ahorita peor. Porque magistrados ya dieron la aprobación para que esos cateos sean legales, o sea, ya no necesitan orden, ya si te detienen, si se meten a tu casa ya no hay nada que hacer. Entonces, ahorita en vez de vamos para adelante, fuimos para atrás en cuanto ese punto.” (CNDH) • “Creo que este tipo de violaciones durante los cateos siguen sucediendo y más bien se tiene que pensar en otro tipo de dispositivos, otro tipo de mecanismos que realmente logren impedir este tipo de violaciones”. (Academia) • “Sí impactó porque ya tuvieron, al menos, con el dato que yo tengo con las instituciones, tuvieron la precaución de desarrollar algunas capacitaciones, algunas conferencias en torno a este tema y la gente como que se inhibe más, o sea, estos servidores públicos se inhiben más ahora en entrar a ciertos lugares sin la orden o autorización judicial. Yo creo que la legislación y la recomendación articuladas sí han inhibido, al menos el abuso que había en torno a los cateos que se daban sin autorización judicial”. (OSC) • “Ayudó a la visibilización de un problema”. (Academia)

4.8 Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país (2006)

Informe Especial sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país (2006)					
El instrumento documenta, sistematiza y propone en lo referente al contexto de la inseguridad pública en el Estado mexicano. Cuestiona las acciones que se han llevado a cabo en los años previos y señala las directrices que se encuentra obligado a seguir para satisfacer las necesidades de libertad y seguridad.					
Instituciones a las que se dirigen las propuestas			Derechos humanos violados		
• Secretaría de Gobernación • Secretaría de Seguridad Pública Federal • Procuraduría General de la República • Fiscalía General de Justicia Militar • Procuradurías Generales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal • Gubernaturas de los Estados y Jefatura del Gobierno del Distrito Federal • Secretaría de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal			• Derecho a la seguridad pública • Derecho a la vida • Derecho a la libertad • Derecho a la propiedad • Derecho a la justicia • Derecho a la verdad • Derecho a la reparación integral del daño		
Índices de cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
 .10	 .15	 .14	 .26	 .26	 .26

Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades			
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema	
Capacitación de servidores públicos	55	Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	32
Señala disposiciones administrativas al interior	47	Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	31
Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	42	Colaboración con otras instancias (federales, estatales o municipales)	26
Uso de software, bases de datos y tecnologías	31	No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	26
Planes, programas y estrategias institucionales	23	Precisa marco normativo que regula el tema	26
Precisa marco normativo que regula el tema	17	Capacitación de servidores públicos	25
Colaboración (OSC, organismos internacionales, academia, sector privado)	14	Colaboración (OSC, organismos internacionales, academia, sector privado)	21
Comités, Consejos y Órganos técnicos	14	No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	16
Grupos de trabajo	14	Señala disposiciones administrativas al interior	16
Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	13	Difusión de instrumento a otras dependencias	15
Evaluación, supervisión y control de servidores públicos	12	Grupos de trabajo	15
Atención a víctimas	7	Planes, programas y estrategias institucionales	15
Creación de instancias	6	Uso de software, bases de datos y tecnologías	13
Unidades de atención a personas víctimas	6	Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	10
Códigos de ética	5	Evaluación, supervisión y control de servidores públicos	9
Planeación para la implementación de acciones	5	Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información	8
Creación de instancias de investigación de delitos	4	Planeación para la implementación de acciones	8
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	4	Infraestructura, mobiliario y equipo	6
Modificación de organización administrativa al interior de la dependencia	4	Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	5
Proceso de consulta legislativa y participación ciudadana	4	Apoyo a víctimas	3
Remite otros informes, recomendaciones y observaciones en derechos humanos	4	Atención a víctimas	3
Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia	4	Creación de instancias	3
Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	3	Remite otros informes, recomendaciones y observaciones en derechos humanos	3

Investigación a servidores públicos por actos y omisiones violatorios de derechos humanos	3	Solicitud de prórroga	3
Participación en eventos	3	Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	2
Apoyo a víctimas	2	Dirigirse a otras dependencias	2
No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia	2	Medidas de seguridad y protección de víctimas	2
Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	2	Proceso de consulta legislativa y participación ciudadana	2
Asignación presupuestal	1	Códigos de ética	1
Difusión de instrumento a otras dependencias	1	Comités, Consejos y Órganos técnicos	1
Medidas de seguridad y protección de víctimas	1	Investigación a servidores públicos por actos y omisiones violatorios de derechos humanos	1
No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	1	Participación en eventos	1
Proceso de consulta y participación ciudadana	1	Se recibió información adicional después del cierre de la investigación	1
-		Unidades de atención a personas víctimas	1
TOTAL	355	TOTAL	352

Cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores al instrumento	
Federal	Estatal
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Aguascalientes
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Baja California
Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación	Baja California Sur
Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Campeche
Ley de la Policía Federal Preventiva.	Chiapas
Reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva	Chihuahua
Ley General de Víctimas	Ciudad de México
Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	Coahuila
Ley Nacional de Ejecución Penal	Colima
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Durango
Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro	Estado de México
Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes	Guanajuato
Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal	Guerrero
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Hidalgo
Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	Jalisco
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	Michoacán
	Morelos
	Nayarit
	Nuevo León
	Oaxaca
	Puebla
	Querétaro
	Quintana Roo
	San Luis Potosí
	Sinaloa

	Sonora Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Yucatán Zacatecas

Presencia en medios impresos y recursos académicos				
				
Notas: 5	Referencias: 1			
Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2009 ³³² vs. 2017				
Derechos	2009	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la seguridad pública	Sin información			
Derecho a la vida	9	9	0	- 
Derecho a la libertad	144	90	-54	-37.5% 
Derecho a la propiedad	95	63	-32	-33.7% 
Derecho a la justicia	Sin información			
Derecho a la verdad	Sin información			
Derecho a la reparación integral del daño	Sin información			

Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas	
VIGENTE Se reconocieron los avances normativos, no obstante, desde la emisión del informe hasta la fecha, la inseguridad pública ha crecido y se ha diversificado afectando la cotidianeidad de los habitantes de prácticamente todas las regiones del país. Al respecto, se considera importante una actualización del informe, o la necesidad de generar otros instrumentos de posicionamiento que tengan mayor incidencia en la prevención, y en la disminución de la imperante impunidad. Los participantes consideran que la CNDH tiene un rol muy importante en la suma de esfuerzos en el actual contexto de inseguridad y violencia que atraviesa el país.	“En los últimos 12 años desde que se emitió esa recomendación ha ido en un claro retroceso en esta materia, tan solo por mencionar cuestiones ya sabidas por todos desde la cooptación de las corporaciones de policía por el crimen organizado, evidentemente la Ley de Seguridad Interior es un gran tema, creo; la CNDH ha sido muy proactiva en denunciar esta legislación que deriva en una política pública macro por parte del Gobierno Federal precisamente desde el 2006”. Organismo internacional “Yo creo que en este momento está completamente rebasada, porque incluso después de 2006 a 2012 fue como el momento de más crisis en violaciones graves de derechos humanos por parte de todas estas instituciones y fue justo cuando se desplegó la guerra contra el narco, cuando se desplegaron las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública, cuando aumentó desproporcionadamente como en mil por ciento los casos de tortura, de desapariciones, de ejecuciones extrajudiciales Entonces, básicamente creo que fue nulo”. (OSC)

³³² El año inicial de comparación es 2009, y no el año de emisión del instrumento, debido a que la información presentada antes no es consistente con el resto de la serie que abarca el periodo de estudio.

	• “No creo que los cambios que ha habido en la materia se puedan atribuir directamente a la recomendación”. (Academia) • “Atendiendo a la petición del impacto jurídico práctico y cómo se mejora, es difícil establecer la relación directa o la correlación entre estos informes y la vida práctica, además de que es muy prolongado el tiempo podríamos tomar dos posiciones”. (Gobierno) • “No existe un mecanismo de participación de la sociedad civil, pues entonces eso nunca la va a poder cumplir por más que quieran. Aquí tendría que haber algo como un programa, un sistema que generara políticas públicas al interior de las dependencias para que pudieran ellos tener una estrategia en donde la sociedad civil participara Algo un poco similar a lo que es el programa de derechos humanos de la Ciudad de México, que no estoy diciendo que funcione mucho, pero bueno, es un programa que le da una serie de líneas a las dependencias”. (Gobierno) • “Este Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en ese entonces, incluso ahora, la verdad es que me parece bastante limitando en cuanto a que no buscaba un cambio fundamental y transversal respecto a cuál era la política de seguridad pública que estaba implementando el Estado mexicano, más bien eran, a mi juicio parecen recomendaciones un tanto aisladas, poco encaminadas a transformar esa problemática”. (Academia) • “A 13 años que se emitió esta recomendación ha habido una modificación normativa muy importante, se modificó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se crearon las bases de datos criminalísticas y de personal, tenemos hoy en día un número nacional de emergencia, que es parte de la recomendación, que es el 911, que se ha emitido”. (Gobierno)

4.9 INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE LAS IRREGULARIDADES COMETIDAS POR SERVIDORES PÚBLICO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN EL CASO DE LA SEÑORA CASSEZ (2013)

Informe Especial sobre las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el conocido Caso de la señora Cassez, 2013	
El instrumento documenta y propone en materia del debido proceso a partir de las irregularidades cometidas por la PGR en el caso de la señora Florence Cassez.	
Instituciones a las que se dirigen las propuestas	Derechos humanos violados
Procuraduría General de la República	- Derecho a la notificación, contacto y asistencia consular - Derecho a la información - Derecho a la verdad - Derecho al honor a la intimidad personal y la imagen - Derecho al debido proceso - Derecho a un trato digno - Derecho a una defensa adecuada - Derecho a la presunción de la inocencia - Derecho a la legalidad
Índices de cumplimiento	
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)	
Procuraduría General de la República	

Semáforo de cumplimiento de las propuestas				
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
Federal	0%	0%	100%	0%
Estatad	0%	0%	100%	0%

Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades			
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema	
-		Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información	1
-		Señala disposiciones administrativas al interior	1
TOTAL	0	TOTAL	2

Cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores al instrumento

Federal	Estatat
Código Nacional de Procedimientos Penales	Aguascalientes
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Baja California
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Baja California Sur
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	Campeche
Ley General de Víctimas	Chiapas
Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes	Chihuahua
	Ciudad de México
	Coahuila
	Colima
	Durango
	Estado de México
	Guanajuato
	Guerrero
	Hidalgo
	Jalisco
	Michoacán
	Morelos
	Nayarit
	Nuevo León
	Oaxaca
	Puebla
	Querétaro
	Quintana Roo
	San Luis Potosí
	Sinaloa
	Sonora
	Tabasco
	Tamaulipas
	Tlaxcala
	Veracruz
	Yucatán
	Zacatecas

Presencia en medios impresos y recursos académicos				
				
Notas: 5	Referencias: 0			
Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2013 vs. 2017				
Derechos	2013	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la notificación, contacto y asistencia consular	Sin información			
Derecho a la información	Sin información			
Derecho a la verdad	Sin información			
Derecho a la intimidad personal y la imagen	Sin información			
Derecho al debido proceso	Sin información			
Derecho a una defensa adecuada	Sin información			

Derecho a la presunción de la inocencia	Sin información			
Derecho a un trato digno	47	18	-29	-61.7% ↑
Derecho a la legalidad	291	82	-209	-71.8% ↑

Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas	
VIGENTE El informe especial fue emitido por la serie de irregularidades y violaciones a derechos humanos que hubo en el caso de Florence Cassez. El caso terminó con una sentencia de la Suprema Corte de Justicia. Existen avances en relación con los derechos de los extranjeros y el conocimiento de que las pruebas deben ser obtenidas de manera lícita. No obstante, persisten irregularidades al momento de presentar a los presuntos responsables y obtener las pruebas, así como carencias en capacitación en materia de derechos humanos.	• “Fue un caso emblemático del sistema de justicia penal, de la descomposición de muchas de las facultades que tiene la propia policía de investigación. Recordaremos que, en ese entonces, quien llevó a cabo las investigaciones o quien llevó a cabo la puesta a disposición de estas personas fue la Agencia Federal de Investigación, hoy extinta, pero que a partir de estas problemáticas que se plantearon, se reformuló el trabajo de la Agencia Federal de Investigación a Agencia de Investigación Criminal”. (OSC) • “La PGR no ha llevado a cabo ningún cumplimiento de este informe, [...] lo único que hizo fue cumplir con una determinación de la Corte, punto”. (CNDH) • “[...] cómo las cosas van a cambiar si el mismo encargado ahorita de la PGR en lugar de dar otra clase de informes, se dedica a justificar a sus agentes”. (CNDH) • “Mi impresión es que nada, que realmente no han cambiado las prácticas de las autoridades”. (Academia) • “Yo sí he notado un avance en el tema de “derecho a la notificación, contacto y asistencia consular”. (CNDH) • “Este caso de Florence Cassez sentó todo un precedente muy importante, principalmente en las cuestiones de las pruebas que se tienen que obtener en forma lícita o ilícita porque aquí el asunto se vino abajo porque las pruebas que se obtuvieron durante la investigación resultaron que no propiamente fueron lícitas, entonces se les restó validez a esas pruebas”. (Gobierno) • “Todos los Ministerios Públicos, policías federales, todos los delegados de la Procuraduría en los estados diciéndome que no, que no les importa lo que yo les esté diciendo, que no les importa que haya una Convención de 1951, en donde dice que los refugiados y los solicitantes en materia de refugiado tienen derecho a no tener contacto con la autoridad consular, porque en cuanto a ellos les llegue un extranjero que diga que tiene miedo de regresar a su país o que ya sea un refugiado aquí en México, ellos, les digan lo que les digan, le van a dar aviso a la autoridad consular, porque ya saben que hay dos precedentes muy claros sobre los cuales, si no se hace esa notificación consular, la responsabilidad va a recaer solo frente a ellos o sobre ellos”. (CNDH)

CAPÍTULO 5. PROPUESTAS

A continuación, se presenta un listado de propuestas para fortalecer la labor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de Procuración y Administración de Justicia, con especial énfasis en impulsar la incidencia de futuras recomendaciones, informes especiales y pronunciamientos. Las propuestas se exponen para tres momentos distintos: antes de la emisión del instrumento de posicionamiento, durante su elaboración, y para la fase posterior de difusión y seguimiento.

Las propuestas fueron desarrolladas por el equipo de investigación a partir de los testimonios de las 105 personas expertas que participaron en los grupos focales, quienes fueron entrevistadas individual o grupalmente. Para garantizar la confidencialidad y el anonimato fueron reunidas temáticamente y son acompañadas con la referencia multisectorial de quienes las aportaron ya sea de: OSC, organismo internacional, gobierno, poder judicial, academia y del personal de la CNDH.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

1. En este documento aparecen las opiniones expresadas durante la aplicación de las técnicas empleadas, con el fin de mostrar la diversidad de puntos de vista.
2. Las opiniones de las personas expertas reflejan únicamente su punto de vista, no necesariamente del equipo de investigación.
3. Aunque algunas propuestas ya se están implementando, el equipo decidió enlistarlas, con el fin que la Comisión conozca las acciones que requieren de mayor difusión entre personas expertas en administración y procuración de justicia.

A. Propuestas para las etapas previas al desarrollo del instrumento

Propuesta 1

Agilizar los procesos que involucran las investigaciones por presuntas violaciones a derechos humanos. Buscar un rediseño de procesos para mejorar los tiempos de atención, identificación y caracterización con precisión de los hechos violatorios y los derechos humanos violados, así como de las acciones que pueden llevarse a cabo para resolver y notificar a las autoridades involucradas.

Opiniones

Tal vez a través de la Dirección de Quejas, se pudiera considerar cuáles son las quejas que van a tener, que van a derivar en un expediente y cuáles se pueden atender de manera inmediata, porque yo siento que mucho del tiempo de los visitantes se destina justamente en quejas cuya resolución es inmediata porque es a través de una llamada telefónica al sistema de salud del cual se están quejando. Y bueno, la resolución es rápida. (CNDH)

Para ser más eficaces las recomendaciones o los informes especiales o las conciliaciones que creo que todavía contempla la CNDH, creo que es importante la agilidad que se le dé para su cumplimiento. (Gobierno)

Propuesta 2

Generar mecanismos que faciliten la localización de las víctimas para dar seguimiento a las quejas y recomendaciones.

Opiniones

Necesitamos ese vínculo más estrecho con la víctima para que ella nos proporcione y nos dé esa seguridad de podernos dar sus domicilios donde puedan ser contactadas. Porque es uno de los principales obstáculos para dar cumplimiento a las recomendaciones, la localización de las víctimas. (CNDH)

Propuesta 3

Generar en el sitio web de la Comisión Nacional una plataforma que permita a la población interesada buscar datos estadísticos longitudinales sobre los derechos humanos violados, hechos violatorios, autoridades involucradas y otra información estadística que consideren pertinente. Se podría generar un sistema similar al de la OCDE, o del Banco Mundial para la presentación de estadísticas sobre derechos humanos a partir de la interacción del usuario con demanda y respuesta inmediata en gráficas, tablas y/o bases de datos.

Opiniones

Una buena tecnología obviamente nos permite unificar cifras y tenerlas en lo posible en tiempo real y no solamente de la tortura, sino de todas las conductas que dimanen precisamente del uso ilegítimo de la fuerza y también de los cateos; porque dimana más de un delito, es muy importante.

B. Propuestas para el desarrollo del instrumento

Propuesta 4

Generar criterios específicos para la elaboración de recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos. En general consideran que deberían ser más concretos, específicos y directos. Contar con una redacción más clara que permita comprender su contenido a diversas disciplinas. Que incluya un análisis del impacto social y psicosocial de la población víctima de violaciones específicas. En este sentido se propone que integren referencias de otros documentos e investigaciones externas.

Opiniones

Yo siento que para el resto de la población la lectura de una recomendación es muy complicada. Creo que la Ley de Transparencia, justamente con estos lineamientos de la protección de datos ha impedido que las recomendaciones sean muy ágiles. Como un ejemplo, una Visitaduría hace unos meses publicó una recomendación donde había agravios a 132 personas y dentro de un párrafo se señalan B1, B2, B3, hasta 132. O sea, la verdad es que simplemente de la lectura rápida de un documento así, pierde interés. Entonces, a mí sí me gustaría, si hubiese esa posibilidad de buscar un mecanismo que fuera mucho más accesible para el resto de la población. (CNDH)

Las recomendaciones surgen de un análisis y este análisis no tiene que ser sólo funcional, institucional, sino también de impacto social y psicosocial. (Gobierno)

Un informe especial entiendo que acusa políticas públicas, o sea, toma información y regresa datos que se van a resumir en la recomendación de implementación de cuestiones que tienen que ver con políticas públicas, pero estos instrumentos tienen que tener, como dice el compañero, una investigación que refleje qué es lo que está pasando en cada una de las zonas, porque cada estado, por ejemplo, te podría decir, tiene necesidades de seguridad distintas, tiene una infraestructura distinta y responden de forma distinta. (OSC)

Tenemos que diseñar, modificar y mejorar los instrumentos con los que contamos. Además de eso, pensaría que tendrían que generar estrategias para la atención de esto, tendrían que estar en las líneas prioritarias del ente público lo que van a trabajar y hacer una estrategia publicitaria, estrategia en la utilización de los instrumentos que tienen, porque tiene política pública y de acuse de responsabilidad; modificar las recomendaciones generales de tal forma que puedan establecerse en esas recomendaciones generales y plasmar de mejor manera los instrumentos que tenemos, para establecer una investigación contextual. (OSC)

Insistimos en la necesidad de armonizar y aplicar, a propósito de la expresión metodología, una metodología técnica integradora, coherente de unificación de la información. Ojalá en lo posible un único instrumento que se replique a nivel federal. (Academia)

Propuesta 5 y 6

Evitar incluir dos recomendaciones o propuestas en un mismo punto recomendatorio con el objetivo que las autoridades tengan claridad para ejecutar y la CNDH para evaluar el cumplimiento de sus instrumentos de posicionamiento.

Ser puntuales en las recomendaciones y propuestas. Evitar recomendaciones que se prestan a la simulación o a un cumplimiento de ésta a partir de la emisión de un oficio.

Generar recomendaciones y propuestas específicas que incidan en la población objetivo y no sólo en procesos. Numerosos avances reportados por las instituciones para esta investigación se enmarcan en el ámbito normativo e institucional, pero no necesariamente en la reducción de las violaciones a los derechos humanos de las personas.

Opiniones

Ser más puntual en las recomendaciones y no hacer un machote, casi, prácticamente para decir: “Se giran instrucciones” o “Se capacite personal”; así de: “Has capacitado a tantas personas, tanto es tu planilla de operativos, te hace falta capacitar a este personal”, o sea, como para ser más puntuales. (CNDH)

Saber muy bien qué problema está diagnosticando, me parece que no está claro y sobre eso hacer recomendaciones mucho más concretas. (Academia)

A veces se hacen llamados hacia una mayor capacitación de las instituciones que se consideran responsables de estos problemas o de que tengan un mayor conocimiento sobre los derechos humanos y a veces hay que ahondar mucho más en cuáles son las dinámicas institucionales y sociales que llevan a esos patrones problemáticos para dar algunas soluciones más de fondo, más a partir de investigaciones más profundas y a veces no llamados a tener una mayor capacitación que me parece que son bastante superficiales para solucionar los problemas de violaciones a los derechos humanos. (Academia)

Hace falta tener por parte de la Comisión Nacional ese atrevimiento de ser más específica en sus recomendaciones, creo que la sociedad civil valoraríamos más que hiciera menos recomendaciones, pero más específicas, que se puedan medir y no que tome como puntos de cumplimiento cosas que no aplican o que no se pueden verificar, que sean recomendaciones que se basen en números, en porcentajes, que sean comprobables y que sean más realistas. Como han mencionado, las recomendaciones tienden a ser más ambiciosas, más aspiracionales y de cierta manera a modo de que pueden encajar ahí cualquier respuesta del Estado. Entonces, si se es más específico yo creo que la sociedad valoraría más la función que cumplen los organismos públicos de derechos humanos. (Academia)

Yo sugeriría que fueran las recomendaciones, más específicas, que no den espacio a las instituciones que tienen que responder a respuestas ambiguas, sino que den datos concretos, que sería evaluar y a lo mejor una labor un poco compleja. (Academia)

Lo único es lo que te había dicho de hacerlos más cortos, más breves, porque además es más fácil que la gente tenga acceso a ellos. (Academia)

Propuesta 7

Generar recomendaciones y propuestas que sean viables de dar seguimiento, de medir en algunos casos a través de indicadores específicos, incluso considerar la opción de incorporar éstos en el cuerpo del texto de la recomendación. Se sugiere recomendar preciso y poco para que las evaluaciones sean viables técnica, financieramente, pero sobre todo válidas y comprobables.

Opiniones

Entonces creo que hay que apostar por indicadores fuertes en materia de violaciones a los derechos humanos de distintas fuentes, a veces son fenómenos bastante opacos, e instituciones como la Comisión Nacional tienen que dialogar críticamente con esos productos e incorporarlos a sus informes para darles mayor fuerza a sus sugerencias y a sus recomendaciones. (Academia)

Pensando en cómo podría mejorar la recomendación y pensando en que siempre se dice lo mismo, que hay que poner los programas en la capacitación y que nunca se evalúa; la recomendación completa podría ser esto más la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación de los programas de capacitación en estos temas. (Academia)

Tenemos que tener dos o tres indicadores básicos que nos estén diciendo que el problema está igual o va para peor, según muchas de las cosas que dicen aquí.
(Academia)

Para ver si es efectiva y si es transformadora de manera muy específica [...] “cómo realmente se cumplen o no”, también tiene que ver con el sistema de medición. (Organismo Internacional)

Propuesta 8

Se propone que las recomendaciones incluyan un plazo sugerido en el que se hará revisión, actualización o seguimiento por parte de la CNDH, para que las instituciones los consideren.

Opiniones

Creo que valdría la pena someterlos cada un determinado tiempo a revisiones para actualizaciones necesarias, creo que esto es fundamental.

C. Propuestas para la fase posterior a la emisión del documento

Propuesta 9

Institucionalizar el seguimiento de las recomendaciones generales e informes especiales con una metodología homologada y temporalidades específicas.

Opiniones

No existe un seguimiento como tal, como es en las ordinarias o en las de violaciones graves. Entonces, creo yo que la Comisión Nacional sí necesita hacer, es como un área de oportunidad para nuestra institución generar esos reportes, sería sumamente importante, porque si bien es cierto veríamos el comportamiento de las autoridades ante estos estudios que la Comisión hace para poder determinar cuáles serían las conductas de Las autoridades ante la sociedad y hasta dónde sean permitidas (CNDH)

El seguimiento en este tipo de recomendaciones es importante, pero un seguimiento pensando en las autoridades destinatarias, para ello la Comisión Nacional y sus áreas de seguimiento seguimiento, deben vigilar que verdaderamente se cumpla la recomendación. (OSC)

Propuesta 10

Dar seguimiento a las recomendaciones e informes, no sólo a partir de indicadores estructurales y de proceso, sino también de resultados, es decir, que se realice trabajo de campo e investigación con población objetivo y no sólo trabajo de seguimiento en gabinete.

Opiniones

En la parte de la implementación, pues hay una falta de seguimiento. Si bien ahora hay una Dirección General que ha ayudado mucho a dar seguimiento a esto, también es que sigue concentrando en una especie como de solo recibir oficios de cómo va, pero no en asegurarse que las recomendaciones se estén implementando de manera adecuada.

Propuesta 11

Considerar una plataforma que permita dar seguimiento en tiempo real y público del cumplimiento de los puntos recomendatorios y propuestas de los informes a partir de la actualización de la página de la Comisión Nacional.

Opiniones

Un sistema de monitoreo, de seguimiento de las recomendaciones y de evaluación a nivel nacional, o sea, que realmente veamos el impacto que va teniendo el cumplimiento de la recomendación y si se advierte que hay omisión o un cumplimiento parcial, inmediatamente un plazo para una, una advertencia primero porque hay que persuadir, una advertencia y si aun con la advertencia no se cumple que sobrevenga una sanción para la institución que no cumpla. (Gobierno)

Propuesta 12

Generar un mecanismo, sitio web o cualquier otra plataforma interinstitucional que permita transparentar los procesos de seguimiento las recomendaciones de la CNDH donde también las instituciones a las que se dirigen las recomendaciones puedan informar de las acciones implementadas.

Opiniones

El seguimiento de las recomendaciones no es público, entonces se realiza de manera documentada, directamente a la Coordinación Jurídica, quien evalúa las pruebas que se están dando para su cumplimiento. (CNDH)

Estaría bien implementar algún mecanismo en el que se vea puntualmente el punto recomendatorio y que realmente, o sea, sí se hace pero que sea abierto, por lo menos de manera interna a la Comisión Nacional, tanto para el seguimiento como para la emisión de nuevas recomendaciones. (CNDH)

Propuesta 13

Optimizar la difusión. Priorizar la comunicación con la población general sobre cuáles son las tareas de la CNDH, para romper con el estigma de ser una defensora de delincuentes, y brindar información sobre cuáles son los derechos humanos de la población en general y cuando éstos son vulnerados. En este sentido, se propone el empleo de diferentes soportes, tanto medios tradicionales como los vinculados a las nuevas tecnologías, así adaptar estos mensajes a las características de las diferentes subpoblaciones destinatarias.

Opiniones

Creo que es una labor de una adecuada estrategia de comunicación a la sociedad que sirve o para definir la función real de la Comisión Nacional, que da por hecho que todos lo sabemos y no es así, de verdad que no es así. Y en esa medida, creo que va a contribuir a que su función se entienda y se comprenda y, por lo tanto, que la sociedad civil también se una a esa exigencia a las instituciones de responder y de respetar los derechos humanos. Yo creo que hace falta una adecuada comunicación de derechos humanos más específica, porque sí vemos: “la Comisión defiende tus derechos”, pero no se especifica, repito, cuáles son, cómo son y ante quién los defiende. (Academia)

Utilizar otros medios para que la gente los conozca y también, incluso hasta para las mismas autoridades podrían servir mucho cómo difundir, y ese es un obstáculo que tenemos que, muchos de nosotros a veces ni siquiera sabemos que emiten un informe o alguna cuestión así. (CNDH)

Para difusión del público en general, alguien que tuviera interés de qué pasó aquí, que en unas 10, 15 páginas, o sea, resúmenes súper ejecutivos, pudieran dar cuenta de la generalidad, y si quieren la particularidad se tiene todo el documento. (CNDH)

Respecto a cómo difundir la labor de las comisiones, creo que la fama que tienen, como mencionaba el profesor de que las instituciones de derechos humanos defienden a los delincuentes, creo que se basa mucho en el desconocimiento de qué hace una comisión que defiende los derechos humanos. (Academia)

Creo que el pensar en otro tipo de materiales y no un documento escrito, puede ayudar un para que se tenga el conocimiento, videos, no sé, otro tipo de canales que, no soy comunicóloga, pero que creo que los canales los hay. (CNDH)

Creo que nos falta comunicación en otros lugares y entrar por los cinco sentidos del ser humano, que es como aprende y se le quedan las cosas muy fáciles. Entonces, si no le llegas a los cinco sentidos del ser humano no aprende, no entiende y no razona y no comprende lo que estás diciendo. Entonces, creo en ese sentido que nos falta buscar los cinco sentidos en el cómo llegar a la población y al cómo decirle y en esta parte creo igual, cuando habla a las víctimas, pues llegarle por los cinco sentidos, para que entonces le des la confianza, la seguridad y entonces te puedan proporcionar más información, pero tú tienes que brindársela. (CNDH)

Bueno, yo creo que es un problema en educación. [...] Si oímos nosotros cómo las autoridades utilizan los tiempos de radio y televisión, son puras estupideces. “El Senado de la República ha legislado”, a nadie le importa. Entonces, yo he pensado que si los tiempos oficiales del Estado, en vez de estar con estas tonterías, se utilizaran en educar a la población en respeto de los derechos humanos y en generar el respeto a la ley, sería otra cosa. (Academia)

Es importante el uso del lenguaje, además del medio de comunicación el uso del lenguaje es importante, quizá tomar en consideración la población a la que se está llevando el mensaje y marcar cuál es la utilidad. Todos sabemos que tenemos derechos, ¿y? O sea, si yo busco una utilidad del mensaje, no sólo te digo “tienes derecho, sino la utilidad de éstos, te sirven para esto y los podrías exigir de esta forma, y si no tienes idea comunícate con nosotros, entonces quizás pudiera tener un impacto más alto” (CNDH)

Propuesta 14

Difundir los instrumentos de posicionamiento y demás contenidos que genera la Comisión Nacional entre sus trabajadores para que las conozcan y utilicen, así como con las Comisiones estatales de derechos humanos.

Opiniones

Hay muchos compañeros que no conocen, inclusive te comento, o sea, algo muy normal, pero le digo: “Oye, es que revisa esto”, “¿Y eso dónde está?”, “En tu página”, en tu página como servidor público, es de tu institución, es tu información y es la que tú puedes proporcionar. Entonces, sí nos falta un poquito más de capacitación a todos. (CNDH)

Si son debidamente difundidos y de fácil consulta, yo recientemente he visto que ahora ya se acompañan como de un comunicado público y que se sube a la página, pero eso todavía no se hacen otras acciones como para compartir con la Red de Comisiones Estatales en todo el país, que es algo que podría ser muy fácil y tratar de hacer otras medidas para que ellos también se apropien. (OSC)

6. CONCLUSIONES

Primera. El principal reto de la reforma constitucional de 2008 en materia penal es que pueda consolidarse de manera cabal e integral, en todo el país, teniendo como marco de actuación a los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales adoptados por nuestro país en la materia. En la actualidad se puede decir que se cuenta, en términos generales, con el marco normativo y la infraestructura necesarios para llevar esto a cabo. Sin embargo, hay desafíos en diversas materias como en el personal que opera el sistema, el cual todavía es insuficiente y, además, aún no cuenta con una sólida formación en materia de derechos humanos que le permita prevenir que estos derechos sean vulnerados durante los procesos penales. Para ello, es necesario que los operadores de justicia continúen con una profesionalización integral que les permita, en última instancia, un cambio cultural, lo cual redundará en que brinden una mejor atención a la población implicada en los procesos penales y hagan más eficaz el acceso a la justicia. Además, es preciso que el Estado garantice de forma cabal los derechos de las víctimas y apueste por la aplicación de la justicia restaurativa para abordar el problema de la delincuencia enfocándose en la compensación del daño a las víctimas, haciendo a los delincuentes responsables de sus acciones y también involucrando a la comunidad en la resolución del conflicto.

Segunda. Es preciso señalar que existen distintos retos en la agenda nacional pendientes de fortalecer y consolidar, y que se encuentran relacionados con el sistema de procuración e impartición de justicia en materia penal, como son:

- a) El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de México, por ejemplo, atender a lo señalado en los casos de las señoras Valentina Rosendo o Inés Fernández en donde se documentó la vulnerabilidad de las personas inmersas en contextos con una fuerte presencia militar; ahí resulta necesario fortalecer la instrucción en el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, pues como se observa en las recomendaciones emitidas por violaciones graves, la CNDH encontró en la mayoría de ellas una débil formación en la materia. O en los deberes de prevención, pues en el caso *Campo Algodonero*, el tribunal internacional señaló expresamente la omisión del Estado en fomentar la previsión de violaciones a derechos humanos, máxime cuando tenía pleno conocimiento de un contexto de violencia y precariedad que hacía fácilmente deducir la comisión de ilícitos de esa naturaleza.
- b) La necesidad de fomentar una cultura de la prevención, para ello resulta útil lo contenido en el “Marco de análisis para crímenes atroces” de las Naciones Unidas, en donde a modo de manual se ofrece una guía para identificar factores de riesgo que puedan generar violaciones graves o crímenes atroces. Entre dichos factores de riesgo, se presentan varios cuya actualización se ha verificado en el país: situaciones de conflicto armado (militarización de la seguridad pública, Ley de Seguridad Interior); registro de

violaciones graves a derechos humanos (12 recomendaciones de la CNDH por ese motivo en seis años), razones que justifican el uso de la violencia por parte del Estado en contra de poblaciones, personas o comunidades (como ocurrió en Nochixtlán, Chilpancingo y Ocoyucan) entre otros.

- c) El fortalecimiento y la instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de la Constitución, el cual implicará una nueva miscelánea penal con relación a las autoridades y los servidores públicos, y tiene una estrecha relación con las actividades que la CNDH desarrolla en materia de protección de los derechos humanos; pero que de manera urgente, requiere terminar de configurarse mediante el nombramiento del fiscal y la integración total de los sistemas locales; y una vez logrado lo anterior vincular eficazmente la agenda de seguridad pública con el programa del SNA.
- d) El establecimiento eficaz de una colaboración interinstitucional entre la CNDH y todos los niveles de gobierno y poderes en materia de administración y procuración de justicia y seguridad pública, que permita prevenir retrocesos a los avances en materia de derechos humanos, como la Ley de Seguridad Interior, la cual restringe los derechos y libertades de las personas frente al abuso de las autoridades, con el argumento de “mantener el orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional”. Lo que requiere fortalecer la campaña de difusión del papel preponderante que la CNDH tiene en el tránsito a la justicia acusatoria y así revertir la percepción inexacta y hostil de la sociedad y de las autoridades.
- e) Privilegiar la prevención del delito, la libertad, el debido proceso, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la reparación integral de las víctimas, la reinserción social y la justicia restaurativa, todos aspectos enmarcados en la Constitución y los instrumentos internacionales adoptados por México en materia de derechos humanos, iniciando por la instrucción a los Ministerios Públicos y a los representantes de las víctimas para que comprendan la riqueza del bloque de alternatividad y se abandone paulatinamente la creencia de la naturaleza exclusivamente punitiva del derecho penal.
- f) Comprender que las personas víctimas y ofendidos forman parte del proceso penal y han dejado de ser meros observadores prácticamente ajenos al desarrollo del juicio; por ello se torna necesario brindar a las víctimas la posibilidad de contar con un representante legal, tal como lo prevé el texto constitucional; de otro modo, continuarán como terceros ajenos y en consecuencia no se colmarán los objetivos que establece el artículo 20 constitucional. Para esto, será indispensable contar con una instancia a modo del Instituto de la Defensoría Pública, pudiendo ser éste mismo, que realice esa labor.
- g) La protección de grupos en situación de vulnerabilidad con un enfoque diferencial y especializado, así como la aplicación de la perspectiva de género de manera transversal en todas las acciones del Estado, pues como documentan las recomendaciones en

materia de Violaciones Graves, no se otorga el trato debido, ni se adopta la perspectiva adecuada a los casos que involucran personas indígenas, niños, niñas o adolescentes o mujeres.

- h) Fortalecer la eficacia de los derechos humanos en temas como tortura, arraigo, desaparición forzada de personas, trata de personas, violencia contra las mujeres, reparación integral a víctimas y militarización de la fuerza de seguridad pública.
- i) Promover la calidad, eficiencia y eficacia del sistema de procuración e impartición de justicia penal tomando en consideración las deficiencias y fallas que aún presenta, a fin de construir fiscalías proactivas y articuladas con las demás instancias relacionadas con la procuración y administración de justicia para lo cual tendrá que diseñarse una auténtica Política Criminal para el Estado mexicano, mejorar los sistemas de información y comunicación de la misma y atacar las fallas identificadas en este diagnóstico y así lograr una auténtica fiscalía independiente que satisfaga los ambiciosos extremos del artículo 102 constitucional.
- j) Mejorar la participación de la sociedad civil en el sistema de procuración e impartición de justicia ya que con ello se propicia una visión transparente y de rendición de cuentas sobre su operación. Para ello será necesario mejorar la confianza que la ciudadanía tiene de las instancias de procuración y administración de justicia, la cual se encuentra muy debilitada por la corrupción e impunidad persistentes, que afectan directamente al goce y ejercicio de los derechos humanos.
- k) Plantear seriamente la necesidad de complementar y fortalecer la conducción de las investigaciones en México, sobre todo tratándose de crímenes atroces o violaciones graves, lo cual pudiera lograrse si se acepta la necesidad de contar con un mecanismo internacional que sea capaz de investigar a delincuentes y autoridades dada la colusión registrada en varios documentos y comprender la complejidad de las alianzas establecidas entre ambos. Del mismo modo, sería prudente discutir y valorar la opción presentada por el Poder Judicial de la Federación acerca de la conformación de Comisiones de la Verdad lideradas por las víctimas u ofendidos.
- l) Asegurar que la formación actual de los abogados contemple la naturaleza vigente del Derecho Penal, Procesal Penal, Constitucional y de Derechos Humanos; para lo cual se requiere que las escuelas y facultades de Derecho en el país reformen y actualicen sus planes de estudio, en el sentido de que por lo menos adopten como guía el programa formulado por la SETEC y la metodología en la enseñanza de los derechos humanos propuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que implicará fomentar los análisis jurídicos a partir de casos, que les ayude a desarrollar las competencias necesarias para actuar en un proceso penal acusatorio, sea como juez, fiscal, defensor o asesor jurídico.

- m) Atender a la formación en materia de Deontología Jurídica acorde al paradigma actual, pues la Encuesta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, recabó opiniones en el sentido de que el ejercicio de la abogacía en México no ha sido suficientemente regulado en aspectos de ética y responsabilidad profesional, por lo que la propuesta de creación de una Ley General de Carreras se considera acertada. Quizá este sea un paso decisivo en el combate a la corrupción,
- n) La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 ha trascendido en forma positiva y transversal en el derecho mexicano, a través de un cambio cualitativo y cuantitativo en materia de protección integral de los derechos humanos de todas las personas en territorio nacional. En materia penal, la reforma se ha visto reflejada en la actuación del Estado y sus autoridades, al someter la planeación del combate a la criminalidad a los derechos humanos y a los estándares establecidos en los tratados internacionales de los que México es parte. No obstante, estos beneficios al momento, únicamente se presentan de manera formal o nominal, pues requiere una real apropiación de los principios del sistema por parte de autoridades y sociedad, incluidas víctimas y criminales, pues los objetivos tanto de las reformas constitucionales que aquí se han planteado, exigen niveles de comprensión y operación que a la fecha no se han generado en el país de forma homogénea, cuenta de ello dan las numerosas recomendaciones emitidas por la CNDH en las que se realizan señalamientos expresos a las Procuradurías y Fiscalías por labores ineficientes, equivocadas e ilegales. Ante ese panorama, se considera que transcurrirá un periodo prolongado de tiempo antes de que el sistema opere a cabalidad en el país,
- ñ) Es necesario aclarar las responsabilidades que las autoridades tienen en la investigación de los delitos, pues como quedó descrito, el artículo 21 constitucional se presta a interpretaciones contradictorias en el sentido de la autonomía y preponderancia que las policías tendrán bajo este modelo; de otro modo, ante la posible duplicidad y ambigüedad de funciones ni policías ni fiscales realizarán las actividades necesarias, que como se ha visto resultan fundamentales para el adecuado ejercicio de acceso a la justicia y a la verdad,
- o) En los últimos 20 años nuestro país ha impulsado un proceso para la homologación de los procedimientos y las normas que rigen el actuar de las 33 Procuradurías o Fiscalías existentes en el país. Este desarrollo normativo y el proceso de transformación del sistema de justicia penal ha cobrado mayor impulso a nivel federal a raíz de la implementación de las reformas constitucionales de los últimos años. Sin embargo, este proceso aún no está concluido, ni siquiera en el ámbito normativo, por lo que falta mucho por hacer para lograr cuando menos la uniformidad normativa,
- p) El modelo garantista de procuración e impartición de justicia penal que se pretende implementar en México debe atender a estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. En ese tenor, la labor de la CNDH resulta de vital

importancia para la construcción de los estándares y del sistema normativo de justicia penal, el cual aún está en construcción y desarrollo,

- q) Un correcto modelo de procuración e impartición de justicia debe estar fundado, además de en el cumplimiento de la legalidad y el respeto al Estado de Derecho, en una serie de principios, reglas y criterios de interpretación debidamente establecidos y desarrollados dentro del sistema jurídico penal, de tal forma que se propicie una efectiva protección y disfrute de los derechos humanos de todas las personas que resulten relacionadas en una investigación o un proceso penal,
- r) Los nueve temas de las Recomendaciones Generales y los Informes Especiales emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y que son objeto de este proyecto de investigación, son una muestra representativa de cómo ha influido la actividad de este órgano constitucional autónomo en la protección de los derechos humanos de las personas involucradas en materia de justicia penal.
- s) La reforma constitucional de 2008 en materia penal es solo el primer paso para fortalecer y consolidar un sistema de procuración de justicia que sea garante de los derechos humanos de todas las personas en el proceso penal.
- t) El cumplimiento de los estándares establecidos en los tratados internacionales adoptados por México y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de nuestro país es una parte sustantiva y crucial para lograr la eficacia en el ejercicio de los derechos humanos de las personas en el país.
- u) Es preciso que el Estado apueste por la aplicación de la justicia restaurativa para resolver el problema de la delincuencia enfocándose en la compensación del daño a las víctimas, haciendo a los delincuentes responsables de sus acciones y también involucrando a la comunidad en la resolución del conflicto. Es decir, se trata de llevar a cabo a prácticas que ofrezcan a todas las partes involucradas la oportunidad de participar activamente en la solución del conflicto, trascendiendo así la lógica exclusivamente punitiva del Derecho Penal, la cual en nuestro país no ha resultado del todo satisfactoria.
- v) La justicia restaurativa es una respuesta evolutiva al delito que respeta la dignidad y la igualdad de todas las personas, favorece el entendimiento y promueve la armonía social mediante la recuperación de las víctimas, los delincuentes y las comunidades, lo que implica dar a las víctimas la oportunidad de obtener una reparación, seguridad y la posibilidad de cerrar la etapa que la vulneró y al mismo tiempo permitir que los delincuentes comprendan mejor las causas y efectos de su comportamiento para así asumir genuinamente su responsabilidad y con ello lograr que la comunidad comprenda mejor las causas de la acción delictiva.

- w) Esta concepción de justicia coadyuva a evitar el encono social y el enfrentamiento y desmantela la estructura en donde el delincuente es el enemigo común de víctimas y comunidad que debe ser destruido, dejando en segundo término la satisfacción real de las víctimas y la tranquilidad social. Como se observa, representa una idea más amplia del delito al alejarse de la noción de que el delito se limita a una violación de la norma jurídica, sino que se reconoce que es algo más que importa a la sociedad en general.
- x) Para poder aplicar la justicia restaurativa debe contarse, por un lado, con pruebas suficientes de la culpabilidad del delincuente y, por el otro, con el consentimiento libre y voluntario de la víctima. Así, hay un papel activo de la víctima del delito, lo que concuerda con el papel otorgado a las víctimas por el artículo 20 constitucional en su apartado B, el cual considera a las víctimas como parte activa en el proceso y les otorga facultades de las que antes carecían, pues además de ser titulares de derechos de atención o salvaguarda, también se les concibe como coadyuvantes con el Ministerio Público y como acreedoras a la reparación del daño, lo que es en sí mismo un fin del proceso penal.
- y) Se considera viable la adopción de procesos restaurativos en México ante la grave problemática existente en materia de procuración y administración de justicia, pero para ello, debe tenerse la certeza de que concurren los siguientes presupuestos:
 - i) que la respuesta al delito debe reparar en lo posible el daño sufrido por la víctima.
 - ii) que los delincuentes lleguen a entender que su comportamiento no es aceptable y que tuvo consecuencias reales para la víctima y la comunidad.
 - iii) que los delincuentes pueden y deben aceptar la responsabilidad por sus acciones.
 - iv) que las víctimas deben tener la oportunidad de expresar sus necesidades y de participar en determinar la mejor manera para que el delincuente repare los daños.
 - v) que la comunidad tiene la responsabilidad de contribuir en el proceso.
- z) Para que en México puedan establecerse procesos de justicia restaurativa debe garantizarse la equidad procesal, la cual, a pesar de estar contemplada en el artículo 20 constitucional, tiene carencias importantes en la práctica. Por ejemplo, la ausencia de una asesoría legal necesaria para la víctima y las falencias que acusa el sistema de defensoría oficial; asimismo, la difusión y canales adecuados para que las partes conozcan todos los derechos que les asisten y, por último, garantizar que la elección de esta metodología se encuentre libre de toda coacción.
- z1) No es posible realizar aseveraciones generales que limiten el uso de los programas para solucionar conflictos que deriven de la comisión de determinados delitos. Por la propia naturaleza de los principios y las características de cada sociedad y sistema penal formal, los principios otorgan un marco amplio y flexible de modo que cada Estado implemente los que se ajustan a su realidad concreta. De ahí la posibilidad de que este tipo de soluciones sea asequible por nuestro sistema de procuración de justicia, lo que además

acarrearía mayor credibilidad, descargo en el trabajo de las Procuradurías y soluciones duraderas y más adecuadas a los procesos. Esta visión de la justicia se ajusta a los fines del proceso penal y proveería de alternativas que tornaren realidad los propósitos del propio proceso.

- z2)** Uno de los principales retos que tiene el Sistema de Procuración y Administración de Justicia gira en torno a los derechos de las víctimas del delito. Por su naturaleza, no se trata de un reto singular, sino que abarca una serie de circunstancias que en sí mismas representan desafíos importantes a los operadores jurídicos y al Estado en el marco del proceso penal acusatorio y el régimen constitucional actual.

Tercera. La atención a las víctimas debe ser integral, de modo que trascienda la sola aplicación de las normas, y debe promover e incluir los mecanismos que materialicen el acompañamiento, la verdad, la justicia y la reparación.

Cuarta. Son responsables de la atención a las víctimas a todas las autoridades implicadas en la defensa y protección de los derechos, así como de la procuración y administración de justicia al tratarse de un asunto prioritario del Estado, pues la obligación de la autoridad es escuchar las necesidades de las víctimas y generar vías para responderles efectivamente.

Quinta. La atención integral para las víctimas debe enfocarse de manera particular a las víctimas directas e indirectas de delitos especialmente lesivos como la desaparición forzada de personas o la trata de personas, los cuales demandan la atención prioritaria del Estado mexicano ya que han evidenciado problemáticas más complejas que deben ser atacadas en conjunto tales como las violaciones sistemáticas del procedimiento y la participación en grados preocupantes de agentes del Estado en su comisión y sobre todo el alarmante grado de impunidad al respecto.

Sexta. Las víctimas de los delitos de desaparición forzada de personas y de trata de personas, por el radio de afectación que proyectan, no pueden darse por satisfechas con la mera identificación, procesamiento y sanción de los responsables, sino que demandan acciones posteriores o concomitantes de la autoridad, como el localizar el destino de la persona o sus restos, atención psicológica, reparaciones económicas, garantías de no repetición, pero sobre todo conocer la verdad de lo acontecido a sus familiares desaparecidos; respecto de la trata de personas, el primer objetivo es visibilizar y sensibilizar a las personas sobre la naturaleza y repercusiones del delito.

Séptima. Para lograr la atención integral de que son titulares las víctimas es necesario profesionalizar, capacitar y sensibilizar a los servidores públicos sobre todo respecto de los fines del proceso penal actual e informarse sobre las posibilidades o alternativas que pudieran solucionar los conflictos y dar por terminados los procesos, como es el caso de la Justicia Restaurativa, considerándola como una pieza importante en la creación de un Estado humanista que realmente proteja, promueva y respete permanentemente todos los derechos reconocidos. Esto porque su objetivo es privilegiar a la víctima promoviendo el perdón, sin que esto signifique la ausencia

del castigo, sino que prioriza el proceso de reparación en todo momento, buscando una reestructuración de las relaciones entre las personas.

Octava. La importancia de brindar una atención integral a las víctimas radica en que permite cristalizar derechos fundamentales como el derecho a la integridad física y emocional, a la verdad, al acceso a la justicia y a la reparación del daño, todos los cuales han sido objeto de observación en las recomendaciones emitidas con motivo de las violaciones graves a derechos humanos. Al mismo tiempo cumple con los cometidos básicos exigibles al Estado como el combate a la impunidad y a la corrupción, además que a través de ello se fortalecen las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, lo que es un resultado natural del develamiento de la verdad.

Novena. En última instancia se debe reconocer que el respeto de los derechos de todos, incluidas las víctimas redunda en la consolidación del Estado democrático por lo que no debe ser tomado como una mera retórica discursiva.

Décima. Es necesario optar por una política criminal que cuente entre sus pilares los derechos de las víctimas, para lo cual se requiere: capacitación del personal de todos los órganos involucrados en el Sistema de Procuración y Administración de Justicia; sensibilización de las propias partes involucradas y de la sociedad respecto de los fines del proceso penal; remoción de obstáculos legales e institucionales que permitan ampliar las decisiones de jueces y fiscales de modo que no se agoten en la sanción de los delincuentes; observar, comprender y ponderar la importancia de las medidas alternas de justicia como la Justicia Restaurativa; redoblar esfuerzos en la comprensión de las implicaciones de los delitos especialmente dañosos como la desaparición forzada y la trata de personas, y reconocer la importancia fundamental de la CNDH como mediadora e investigadora, así como valorar la necesidad de cumplir con sus recomendaciones bajo la lógica de la reparación integral y la debida actuación en pro de la vigencia del Estado democrático de derecho y no como un obstáculo en las labores de investigación y juzgamiento.

Tomo X

Derecho a la protección de la salud

COORDINACIÓN DEL PROYECTO

Laura Gurza Jaidar

Directora General de Planeación y Análisis

Mauricio Collado Martínez

Director de Diseño de Estrategias y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz

Subdirectora de Diseño de Estrategias

Supervisión del Proyecto

Ismael Eslava Pérez

Primer Visitador General

María de Lourdes Zariñán Martínez

Directora General

Cinthya Harumi González Téllez Girón

*Coordinadora del Programa sobre
Asuntos de la Niñez y la Familia*

Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Cuarta Visitadora General

Laura Adriana Vargas Mayoral

Directora General

Miguel Ángel Adrián Muñoz Navarro

Subdirector de Promoción

Patricia Mendoza Vázquez

Visitadora Adjunta

Elaboración de la investigación

Fernando Cano Valle

Coordinador de la Investigación

Carla Huerta Ochoa

Coordinación de análisis Jurídico

Agustín Morales Mena

Coordinación de Análisis Cuantitativo y Cualitativo

Cecilia Mondragón Herrada

Integración del Estudio y cuidado de edición

Rosa Ma. Álvarez González, Juana Arellano Mejía,

Verónica Esparza Pérez, Patricia L. González Rodríguez,

Cecilia Mondragón Herrada, Martha Sánchez Miguel,

Antonio Dorantes Morales, Pablo A. González Ulloa Aguirre

Investigadores

Andrea Carbajal , Marisol Guevara Arteaga,

Ma. de los Ángeles Jiménez González,

Lesli Janeth Alanis Flores,

Pamela Rosalba Vázquez Cárdenas,

Cinthya Denice Martínez Nicacio

Asistentes de investigación



PRESENTACIÓN

El presente *Estudio sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017, Derecho a la protección de la salud*, versa sobre los siguientes instrumentos de posicionamiento:

- Recomendación general 15/2009. Sobre el derecho a la protección de la salud.
- Recomendación general 29/2017. Sobre el expediente clínico como parte del derecho a la información en servicios de salud.
- Recomendación general 31/2017. Sobre violencia obstétrica en el Sistema Nacional de Salud.
- Informe especial sobre los hospitales psiquiátricos que dependen del Gobierno Federal y Estados de la República Mexicana de 2013

Los principales rubros que contiene el estudio completo son:

1. Síntesis metodológica, donde se establece el objeto del estudio, la metodología, las técnicas de investigación e indicadores empleados, así como las características de los análisis llevados a cabo en lo cualitativo, cuantitativo, jurídico y la percepción de los medios impresos de comunicación y recursos académicos.
2. Diagnóstico general sobre el derecho a la salud en México, en el cual se profundiza sobre el desarrollo de cada una de las temáticas de los instrumentos de posicionamiento anteriormente referidos, desde su emisión hasta la actualidad.
3. Análisis de cada uno de los instrumentos de posicionamiento donde se incluye: síntesis de resultados; ficha resumen del instrumento; semáforo e índices de cumplimiento; acciones informadas por las instituciones; análisis de la presencia en medios impresos y recursos académicos; análisis cuantitativo de los derechos humanos violados; evaluación de la vigencia de estas temáticas a partir de la valoración de personas expertas; y balance general del impacto de cada instrumento.
4. Diagnóstico del marco normativo aplicable en materia de derecho a la salud, vinculado a cada uno de las recomendaciones e informes.
5. Propuestas para la construcción de futuros instrumentos de posicionamiento en materia de derecho de protección a la salud.

6. Conclusiones generales del “Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH sobre el Tema: Derecho a la protección de la salud”.

7. Anexo digital, donde se incluyen los oficios de respuesta a las solicitudes de información y otros documentos utilizados para la elaboración del estudio.

INTRODUCCIÓN

Para comprender de manera integral el contenido y evolución normativa del derecho a la salud en el país, es necesario conocer los antecedentes históricos que han permitido fortalecer la defensa y protección de este derecho. Bajo esta premisa, se puede afirmar que el espíritu de la Constitución Mexicana de 1917, propugnó desde su promulgación por el establecimiento de una Nación más justa, ofreciendo un marco jurídico que garantizara a la sociedad mexicana el disfrute de los derechos fundamentales que impulsaran su desarrollo igualitario.

El Constituyente al adicionar un párrafo cuarto al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recogió una expresión del derecho a la protección de la salud como garantía constitucional individual y en cuanto a su tutela, señaló una postura programática. A razón de esa reforma, la protección de la salud quedó distribuida entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, lo que representa la sustancia del programa de salud del Estado mexicano, que tendrá que tomar en cuenta distintos factores:

- Primero, que efectivamente sea un programa de justicia social;
- Segundo, que haya una reducción de la desigualdad social;
- Tercero, que se generen empleos;
- Cuarto, que se incrementen los niveles nutricionales;
- Quinto, que se amplíen los niveles de educación;
- Sexto, que se mejore el control sanitario de la producción; y
- Séptimo, que se combata el mercantilismo y la burocracia del sector salud.

La reforma del 2003 en materia de salud, dio lugar al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), y la implementación del Seguro Popular (SP), que se fortalece en 2007 con el Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG), cuyo objetivo es proporcionar el servicio de atención médica a la población que no está dentro de los esquemas de seguridad social desarrollados para los trabajadores asalariados de la economía formal.¹ De igual manera, el derecho a la protección a la salud se distribuye en los diversos programas creados para instrumentar las políticas de salud a través de la planificación, realización y valoración de acciones de promoción, prevención, tratamiento y recuperación de la salud (acorde a lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 21, párrafo quinto de la Ley de Planeación) entre los cuales se encuentran:

- Cáncer en la mujer.
- Cólera;
- Atención a la salud del infante y adolescente;
- De comunidades saludables;

¹ Hernández-Ávila, Mauricio. "Cobertura de protección en salud y perfil de la población sin protección en México, 2000-2012", *Salud pública Méx*, México, vol. 55, supl.2, 2013, pp. 583-590.

- De prevención y control de enfermedades transmitidas por vector;
- De prevención y control de la tuberculosis.;
- De prevención y control del VIH-SIDA;
- De salud del adulto y el anciano;
- Educación saludable;
- Salud familiar;
- Salud reproductiva y planificación familiar; y
- Urgencias epidemiológicas y desastres.

En el ámbito internacional el derecho a la protección a la salud es reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 25, como esencial para el ser humano, quien debe tener el pleno disfrute de un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar. Por otra parte la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en el artículo 8 numeral 1, establece que: los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizar, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos; en tanto que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, indica en su artículo XI que: toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

De igual manera, este derecho humano, se encuentra tutelado, en otros instrumentos internacionales: en la Convención Internacional sobre la eliminación de todas la formas de discriminación racial (artículo 5, inciso IV) del apartado e); en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículo 11, párrafo primero y artículo 12); en la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 24); en el Programa de Acción de Viena de 1993, en la Observación general 14 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26).

Asimismo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señala que el derecho a la salud comprende otros derechos, dentro de los cuales se prevén: el derecho a un sistema de protección de la salud que proporcione a las personas oportunidades en un plano de igualdad que les permita el disfrute del más alto nivel posible de salud; el derecho a la prevención y el tratamiento de las enfermedades, y el combate contra ellas; el acceso a medicamentos esenciales; la salud materna, infantil y reproductiva; el acceso igualitario y oportuno a los servicios de salud básicos; el acceso a la educación y la información sobre cuestiones relacionadas con la salud; a la participación de la población en el proceso de adopción de decisiones en cuestiones relacionadas con la salud a nivel comunitario y nacional. En este tenor de ideas, se deben de facilitar los servicios de salud, bienes e instalaciones (que sean disponibles, accesibles y aceptables sobre una base de igualdad a toda persona sin discriminación). La no discriminación y la igualdad denota que los Estados deben reconocer las diferencias y satisfacer las necesidades específicas de los grupos que generalmente afrontan dificultades especiales en el sector de la

salud, por ejemplo: tasas de mortalidad más altas o una mayor vulnerabilidad a ciertas enfermedades. Esta obligación de garantizar la no discriminación demanda la aplicación de normas de salud específicas a determinados grupos de población, como mujeres, niños o personas con discapacidad.

Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), reconoce que la salud es un derecho humano indispensable para el ejercicio de otros derechos, que se traduce en la posibilidad de las personas a disfrutar de una serie de facilidades, servicios, bienes y un conjunto de condiciones imperiosas para alcanzar el más alto nivel de salud. De ello se desprende que el derecho a la salud no debe ser entendido como solo el derecho a estar sano, sino que conlleva otros factores, entre los cuales se precisa: el establecimiento de libertades para un mejor control de la salud y el derecho a solicitar y en su defecto a requerir una estructura que proteja y tutele al mismo, ya que a partir del sistema implementado se establecerán una gama de responsabilidades por parte de los órganos del Estado, ya que en virtud de sus acciones positivas se implementará la eficacia y eficiencia de tal prerrogativa.

1. DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE EL DERECHO A LA SALUD EN MÉXICO

Los derechos humanos son las condiciones de vida sin las cuales las personas no pueden dar de sí lo mejor que hay de ellos como miembros activos de la comunidad al verse privados de los medios que les permitan realizarse de manera plena como seres humanos, por lo cual constituyen condiciones mínimas para el desarrollo de las personas. Uno de dichos derechos básicos es el derecho a la salud que se encuentra reconocido en los instrumentos para la protección de derechos humanos tanto de tipo general como específico.²

Es preciso señalar el contexto en el cual se reconoce dicho derecho pues, la negativa en el goce de otros derechos impacta directamente en el disfrute de todos ellos, siendo necesario hacer énfasis en lo que se denomina la lectura integral de los derechos humanos, pues su realización sólo es posible en el contexto de un Estado democrático en el cual el imperio de la ley garantice para todas las personas los derechos consagrados de manera directa y sin limitación.

Los instrumentos generales para la protección de los derechos humanos reconocen el derecho a la salud sujeto a las condiciones sociales que le hagan posible, se habla así, más que del derecho a la salud, del derecho de acceso a la salud.

Tanto la Declaración Universal³ como la Americana⁴ le reconocen como parte de contextos sociales que permitan su materialización, mientras que en los instrumentos que dan desarrollo a éstas, se precisan las medidas que los Estados deben tomar para hacer efectivo tal derecho, incluidas acciones concretas para grupos socialmente desfavorecidos.⁵

² En los instrumentos de orden general se le reconoce como un derecho básico para todas las personas mientras que en los instrumentos especializados se reafirma este derecho para la protección de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad reconocida así por dichos instrumentos.

³ La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad, asimismo protege de forma especial, sin distinción alguna, a la maternidad y la infancia, artículo 25.

⁴ La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) señala que toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad, artículo XI.

⁵ El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) (1966) señala que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, para lo cual señala una serie de medidas que es deber de los Estados adoptar, como son: la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; así como, la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad, artículo 12. Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (1969), reconoce el derecho a la salud de

El derecho a la salud es pues un derecho humano vinculado con los derechos económicos, sociales y culturales, de acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), existen factores elementales de la salud, que son partes integrantes de este derecho, entre ellos: la alimentación adecuada; la vivienda digna; las condiciones saludables en los centros de trabajo y el medio ambiente; el acceso asequible al agua potable en condiciones sanitarias adecuadas; el acceso a la información sobre los derechos sexuales y reproductivos; así como la participación incluyente de la población en la toma de decisiones en cuestiones de salud en ámbitos comunitarios, nacional e internacional.⁶

En México, desde el texto original de la Constitución de 1917 vigente se adopta el derecho a la protección de la salud con un carácter social, su regulación fue puesta en manos del Congreso de la Unión a través del enunciado contenido en la fracción XVI del artículo 73 y para 1983 se establece como un derecho sustantivo en el Capítulo I, entonces denominado, “De las garantías individuales”.⁷

Al facultarse al Congreso a legislar en materia de salubridad, el andamiaje normativo dispone un régimen de coordinación entre autoridades de los distintos niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, el cual se despliega a partir de la ley marco en la materia, esto es, la Ley General de Salud,⁸ reglamentaria del artículo 4, en ella se establecen las directrices esenciales para la protección de este derecho y sirven de guía a las legislaturas de los Estados en quienes, a través de convenios de coordinación, descansa la operación de los servicios de salubridad general: la atención médica y la asistencia social, la salud reproductiva y la planificación familiar, la promoción de la salud, la atención preventiva, el control sanitario de la disposición de sangre humana y la vigilancia epidemiológica.

El referido marco legal da paso a un desarrollo normativo importante que incluye una gran cantidad de disposiciones de diverso tipo, como son leyes, reglamentos, acuerdos, convenios, manuales, lineamientos, resoluciones, normas oficiales, circulares, entre otros. Este gran cúmulo de normativas y su constante dinamismo produce uno de los más grandes desafíos ante la falta de cumplimiento de una normativa en la cual se diluyen los objetivos de la protección de

toda persona, refiriendo que se entiende por salud “el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”. Con tal propósito los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad; la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables, artículo 10.

⁶ Cfr. Organización de las Naciones Unidas, *Observaciones Generales adoptadas por el Comité DESC, Observación General No 14, El derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud (artículo 12)*, Nueva York, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2000, párrafo 11.

⁷ DOF de 3 de febrero de 1983.

⁸ DOF de 7 de febrero de 1984.

derechos, desde ahora es preciso mencionar la necesidad de contar con instrumentos que visibilicen los contenidos sustantivos que están detrás de las normas y que ante una mala interpretación por parte de la autoridad más inmediata en la actuación pueden originar la restricción, limitación o anulación de derechos humanos.

En este sentido, es preciso referir en el marco de la protección del derecho a la salud en México, que el Estado mexicano realizó en junio de 2011 dos importantes reformas constitucionales que transforman la protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos.⁹

Con estas reformas se incorporan al texto constitucional una serie de mecanismos para dotar a autoridades y ciudadanos de un marco propicio para la defensa y protección de los derechos humanos, entre ellos están los siguientes: la jerarquía de los tratados de derechos humanos, la cláusula abierta para reconocer derechos de fuente internacional, la interpretación conforme, el principio pro persona, las obligaciones en materia de derechos humanos, los principios aplicables y el control de convencionalidad.

En relación a las obligaciones que se hacen explícitas con esta reforma, de manera concreta, el párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución establece el mandato constitucional para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias de promover, respetar, proteger y garantizar¹⁰ estos derechos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia,

⁹ Estas son las reformas en materia de amparo y en materia de derechos humanos. DOF de 6 y 10 de junio de 2011.

¹⁰ Estas obligaciones no son del todo precisas y claras, sino que, por el contrario, están interrelacionadas y se superponen entre sí, por ello, más que considerarse como obligaciones independientes, se pueden referir como niveles, capas o, incluso, especies de obligacionales, por lo cual, es preciso realizar un “desempaque” (*unpacking*) de ellas, de manera general se puede considerar un umbral de implicaciones de cada una, la obligación de promover, con un carácter netamente progresivo, está encaminada a lograr cambios en la conciencia pública, en la percepción o en el entendimiento de las problemáticas de derechos humanos, su objetivo es proveer a las personas toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar el derecho, esta obligación implica que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa, pero también el deber de garantizar que sepan cómo ejercer mejor esos derechos, es mucho más que un deber promocional, se trata del empoderamiento de los ciudadanos desde y para los derechos, por ello requiere una perspectiva que considere a las personas como titulares de derechos y no como beneficiarios de programas sociales; la obligación de respetar es la obligación más inmediata y básica de los derechos humanos, implica que el Estado debe abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos, se trata de no interferir o poner en peligro los derechos, es una obligación tendiente a mantener el goce del derecho, y su cumplimiento es inmediatamente exigible, cualquiera que sea la naturaleza del derecho; la obligación de proteger exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos, está dirigida a los agentes estatales en el marco de sus respectivas funciones para crear el marco jurídico y la maquinaria institucional necesaria tanto para prevenir las violaciones a derechos humanos para hacerlos exigibles; la obligación de garantizar tiene por objeto realizar el derecho y asegurar para todos la habilidad de disfrutar de los derechos, requiere la remoción de todas las restricciones a los derechos, así como la provisión de los recursos o la facilitación de las actividades que aseguren que todos sean sustantivamente iguales en cuanto a su habilidad para participar como ciudadanos plenos en una sociedad, esta obligación está encaminada a mantener el disfrute del derecho así como a mejorarlo y restituirlo en caso de violación, exige sobre todo, la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho, implica una perspectiva global sobre los derechos humanos. V. Serrano, Sandra, “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo et al. (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios en jurisprudencia constitucional e interamericana*, tomo I, México, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer

indivisibilidad y progresividad, de tal forma, las autoridades de los distintos niveles de gobierno en materia de salud tienen que salvaguardar el derecho sustantivo que les da origen en términos constitucionales y, en consecuencia, prevenir, investigar, sancionar y reparar su violación.

Se observa así la imperiosa necesidad de contar con las condiciones sociales suficientes para la realización del derecho a la salud de la población. Por lo cual, en esta tarea las autoridades deben actuar con debida diligencia, tomando en consideración los diversos aspectos que se han evidenciado como especialmente sensibles en los sistemas de protección como son los siguientes: la no discriminación e igualdad en el trato, la perspectiva de género, una amplia estrategia nacional para la promoción y defensa del derecho a la salud de la mujer a lo largo de su vida, la adopción de medidas para disminuir la mortalidad en general y la mortalidad infantil y promoción del desarrollo sano en los niños; la prevención, curación y rehabilitación de enfermedades de las personas mayores, personas con discapacidades, así como la atención adecuada para los pueblos indígenas.

La vocación de protección de los derechos humanos del Estado mexicano observada a través de su vigorosa participación de éste en los sistemas de protección transnacionales, obliga al cumplimiento de cada una de las obligaciones generales señaladas en el tema de salud.

La promoción del derecho a la salud implica un gran cambio en la visión de los sistemas de salud pues implica el empoderamiento de los ciudadanos frente a éste, de ahí la importancia de los programas de prevención en el cuidado de su salud, en los cuales las personas sean caracterizadas como titulares de derechos y no como beneficiarios de programas sociales. La promoción debe encaminarse a lograr cambios en la conciencia pública, en la percepción o en el entendimiento de la problemática de salud, su objetivo es proveer a las personas toda la información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar el derecho, incluido el conocimiento de los mecanismos de defensa y el ejercicio éstos.

Siendo la obligación más inmediata, el respeto al derecho a la salud implica que el Estado debe de abstenerse de interferir en el disfrute del derecho a la salud o de limitarle, se trata de no interferir o poner en peligro este derecho o las condiciones que le hacen posible, es una obligación tendiente a mantener el goce del derecho, y su cumplimiento es inmediatamente exigible, el respeto implica la creación de las condiciones que permitan garantizarle de manera efectiva, por lo cual el Estado debe abstenerse de negar o limitar el acceso a las personas, esto incluye el acceso a servicios de salud para personas presas, detenidos, inmigrantes, mujeres, niños o ancianos. Esta obligación de respeto también se traduce en que no puede prohibir o impedir los cuidados preventivos, prácticas curativas y medicinas tradicionales o aplicar tratamientos médicos invasivos.¹¹

Stiftung, 2013, p. 103 y ss. Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, FLACSO, 2013. p. 51.

11 López Cervantes, Malaquías, *Una reflexión crítica sobre la salud de los mexicanos*, México, UNAM, 2015, pp. 29 y ss.

La obligación de proteger el derecho a la salud exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos, esta tiene que ver con el deber del Estado para adoptar leyes, políticas nacionales de salud acompañado de un plan específico para su ejecución y seguimiento o medidas que garanticen el acceso a la atención a la salud y servicios relacionados con la salud cuando incluso sean proporcionados por terceros y que esto no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud.

La obligación de garantizar tiene por objeto realizar el derecho y asegurar para todos la habilidad de disfrutar del derecho a la salud, de tal forma, requiere la remoción de todas las restricciones a los derechos, así como la provisión de los recursos o la facilitación de las actividades que aseguren que todos sean sustantivamente iguales en cuanto a su habilidad para participar como ciudadanos plenos en una sociedad, esta obligación está encaminada a mantener el disfrute del derecho a la salud y su mejora o restitución en caso de violación, exige del Estado la conducta positiva que asegurar la realización del derecho a la salud.

En este contexto, la estructura del Sistema de Salud cobra importancia fundamental, su creación data de 1943, año de origen de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría de Salud (SSA),¹² encargada de dar asistencia a personas sin seguridad social; el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS),¹³ que daría atención al sector obrero del país y el Hospital Infantil de México,¹⁴ considerado el primero de los Institutos Nacionales de Salud.¹⁵ Bajo este esquema se siguieron creando instituciones para dar respuesta a las necesidades de la población en la materia.

A lo largo del tiempo esta estructura pasó por diversas transformaciones, de un esquema centralizado se transitó a la descentralización, durante los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982), se observan los primeros intentos por desconcentrar y descentralizar la administración pública con el propósito de revertir el proceso centralizador de las funciones administrativas a través de Convenios Únicos de Coordinación que se implementarían también en el sector salud, para el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) el proceso de descentralización se intensificó y durante este periodo, en el año de 1984, se promulgaría una nueva norma en materia de salud,¹⁶ la Ley General de Salud que daría orden a estos organismos.¹⁷

¹² DOF de 15 de octubre de 1943.

¹³ DOF de 19 de enero de 1943.

¹⁴ El esfuerzo de tiempo atrás por contar con un organismo que diera atención médica, se consolidó el 30 de abril de 1943, con la inauguración del Hospital Infantil de México, a casi dos meses el Congreso de la Unión publicó un decreto en el cual se le otorgó al hospital la calidad de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. DOF de 23 de junio de 1943.

¹⁵ López García, Erika Guadalupe, "La descentralización de los servicios de salud", *ARS IURIS*, núm. 47, enero-junio, 2012, p. 182 y ss.

¹⁶ Esta Ley abrogaría al Código Sanitario de 1970, con anterioridad el país contaría con diversos de estos instrumentos: Código Sanitario de 1902, Código Sanitario de 1926, Código Sanitario de 1934, Código Sanitario de 1949, Código Sanitario de 1955.

¹⁷ *Ibidem*, p. 185 y ss.

El título segundo de la Ley se destina al Sistema Nacional de Salud, el artículo 5 lo define de la siguiente manera:

“El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud”.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, el 7 de agosto de 1984, fue aprobado el Programa Nacional de Salud,¹⁸ en el cual se articularon las estrategias básicas de descentralización.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988- 1994), la estrategia de descentralización se mantuvo como parte del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y el Programa Nacional de Salud 1990-1994,¹⁹ pero la política clave en materia social fue el Programa Nacional de Solidaridad que, pese a que consideraba al programa sectorial en materia de salud, no tuvo mayor impacto ante la falta de certeza en la aplicación de recursos y las responsabilidades que conllevaba asumir la labor de salubridad general por parte de las entidades federativas.²⁰

Para el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000²¹ definiría las bases para instrumentar un Sistema de Salud que funcionara de manera horizontal, buscando ofrecer un servicio coordinado para poder llevar a cabo la descentralización de los servicios de salud para beneficiar a la población en general. En este contexto se convino la realización de un Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud²² con los compromisos que en materia de salud se determinaron en el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000,²³ como instrumento mediante el cual, el Gobierno de la República, se propuso alcanzar los principales objetivos que en materia de salud, se definieron en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como la ampliación de la cobertura de la seguridad social, para evitar la duplicación en la operación de los servicios e introducir incentivos a la calidad de la atención; incrementar la eficiencia de la atención a la población abierta a través de la descentralización de los servicios que prestan la instituciones que atienden a esta población y otorgar servicios esenciales de salud a la población no cubierta, para tales efectos se establecieron cuatro estrategias: 1. La descentralización a las entidades federativas de los servicios de salud para la población no asegurada, 2. La configuración de sistemas estatales, 3. La ampliación de la cobertura a través de un paquete básico de servicios, y 4. El mejoramiento de la calidad y eficiencia de las instituciones nacionales mediante una mejor coordinación sectorial. Es en este sexenio, con la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que se abordó el problema de distribución de recursos mediante, con la instauración de cinco fondos de aportaciones federales ubicados

¹⁸ DOF de 23 de agosto de 1984.

¹⁹ DOF de 11 de enero de 1991.

²⁰ López García, Erika Guadalupe, “La descentralización de los servicios de salud”, cit.p. 188.

²¹ DOF de 31 de mayo de 1995.

²² DOF de 25 de septiembre de 1996.

²³ DOF de 11 de marzo de 1996.

en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), no obstante, la asignación de recursos continuó siendo limitada.

El sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006) está caracterizado por la democratización de los servicios de salud, de acuerdo con en el Programa Nacional de Salud 2001-2006²⁴ el objetivo en esta materia eran de las de “culminar la descentralización de la Secretaría de Salud” y “municipalizar los servicios de la salud”, lo cual no llegó a concretarse, no obstante, la principal política pública en salud impulsada durante su administración fue la puesta en marcha del Sistema de Protección en Salud²⁵ (también conocido como Seguro Popular), que se sustentó en un esquema de financiamiento para evitar el empobrecimiento de las familias, por lo tanto se alejó de las reformas habituales al sector salud, la creación de este Sistema significó el reconocimiento de la desigualdad persistente entre los servicios para las personas con seguridad social y aquellos que atienden a la población no asegurada.²⁶ De acuerdo con el diagnóstico previo a la reforma de 2003 en que se incorporó este Sistema, se identificaron cinco desequilibrios con implicaciones importantes desde la perspectiva de equidad en el financiamiento de la salud: 1) bajo nivel de inversión; 2) alto predominio del gasto de bolsillo; 3) distribución no equitativa de recursos entre instituciones y áreas geográficas; 4) falta de corresponsabilidad en el financiamiento de la salud entre órdenes de gobierno; y 5) el creciente destino del gasto público hacia la nómina.²⁷ La creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), pretendió que las políticas gubernamentales fuesen más transparentes y efectivas.

A través de la reforma se incorpora un título tercero bis denominado “De la Protección Social en Salud”, de acuerdo con el artículo 77 bis 1:

“Todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud de conformidad con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social.

La protección social en salud es un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social. Como mínimo se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades

²⁴ DOF de 21 de septiembre de 2001.

²⁵ DOF 15 de mayo de 2003.

²⁶ Flamand, Laura y Moreno-Jaimes, Carlos, “La protección social en salud durante el gobierno de Calderón. Avances y rezagos en el diseño y la implementación del seguro popular (2006-2012)”, *Foro Internacional*, núm. 219, vol. LV, 2015 p. 218.

²⁷ Secretaría de Salud, *Sistema de Protección Social en Salud elementos conceptuales financieros y operativos*, Secretaría de Salud, México, 2005, p. 19 y ss.

básicas de: medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención”.

Entre las innovaciones más significativas de Seguro Popular está la de transformar la lógica del financiamiento público: en lugar de asignar los recursos en función de la infraestructura médico-hospitalaria existente en cada entidad, tal y como había venido ocurriendo históricamente, los recursos se distribuyen en función del número de afiliados. Los servicios en cada entidad se financian con recursos de tres fuentes: la cuota social (CS), la aportación solidaria (AS), que se divide en aportación solidaria estatal (ASE) y aportación solidaria federal (ASF), y las cuotas individuales que los asegurados pagan de manera anticipada.²⁸

Como se observa el Sistema de Salud es mixto y fragmentado, se integra por dos grandes sectores, el público y el privado.

En el sector público se encuentran las entidades que forman parte del rubro de seguridad social, así como aquellas que atienden a personas sin seguridad social, en el primer rubro se encuentran instituciones como las siguientes: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de la Defensa (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), entre otros, en las instituciones que atienden a las personas sin seguridad social se encuentran las siguientes: Secretaría de Salud (SS), Servicios Estatales de Salud (SESA), Programa IMSS-Oportunidades (IMSS-O), Seguro Popular (SP).

El sector privado está conformado por compañías aseguradoras y prestadores de servicios que trabajan en farmacias, consultorios, clínicas y hospitales privados, incluyendo a los prestadores de servicios de medicina alternativa.²⁹

Este conjunto de instituciones ofrece servicios clínicos diferenciados, dificultando la continuidad de los procesos de atención, lo que resulta ineficiente cuando los pacientes transitan de un subsistema a otro. La fragmentación de los servicios de salud en el medio privado se manifiesta en la falta de coordinación entre los distintos niveles y sitios de atención, duplicidad de los servicios y la infraestructura, capacidad instalada ociosa y servicios de salud prestados en el sitio menos apropiado, en especial, en los hospitales.

En relación a la experiencia de las personas que se utilizan el sistema privado, se expresa como falta de acceso a los servicios, pérdida de la continuidad de la atención y falta de congruencia de los servicios con las necesidades de los usuarios. Esta fragmentación, tanto jurídica como

²⁸ Ley General de Salud, artículos 77 bis 11 a 77 bis 28.

²⁹ Gómez Dantes, Octavio, Becerril, Víctor M., y Arreola, Héctor, “Sistema de salud de México”, *Salud Pública de México*, vol. 53, suplemento 2 de 2011, p. 221.

institucional, genera una serie de inequidades, ineficiencias y rezagos en el acceso a los servicios de salud.³⁰

Después de diez años de la introducción del sistema de seguro universal de salud financiado públicamente, el Sistema de Salud de México se encuentra en una coyuntura crítica, pues si bien, se observa que la inversión pública de México en su sistema de salud, aumentó 2.4% a 3.2% del PIB entre 2003 y 2013, no logró traducirse en una mejor salud ni en un mejor desempeño del sistema como se hubiera deseado.³¹

En relación a la problemática de salud, la Encuesta Nacional de Nutrición 2016 (ENN),³² evidencia —por ejemplo— el tema de la obesidad como un gran desafío para la salud pública en México. De acuerdo con la Encuesta el 72.5 por ciento de adultos mayores de 20 años de edad, 36.3 por ciento de adolescentes de 12 a 19 años, y la tercera parte de niños de 5 a 11 años en México presentan sobrepeso y obesidad, el cual es un factor determinante para desarrollar diabetes. el índice de obesidad subió casi dos por ciento entre el grupo de los 12 a 19 años de edad, pues pasó de los 34.9 puntos porcentuales en 2012 a 36.3 por ciento en 2016, mientras que en los adultos de más de 20 años creció de 71.2 a 72.5 por ciento. En tanto, entre la población infantil hubo un alza de 4.8 por ciento, pese a la estrategia nacional contra la obesidad.

En la evaluación del contexto del hogar, de manera general se observa que cuatros años después de la ENSANUT 2012 hay un ligero aumento en la asistencia escolar a nivel primaria y secundaria, así como mayor número de personas bilingües que hablan una lengua indígena y español, de igual forma, se observó mejoría en las condiciones de la vivienda, reflejadas en el caso del acceso al agua entubada dentro de la vivienda; no obstante, pesar de estos resultados, se precisa de acciones que universalicen el derecho a la protección de la salud, a la educación y el acceso a los servicios de agua potable, drenaje y vivienda.

En las enfermedades crónicas en adultos, se observa que a pesar de que hay un incremento en la proporción de adultos diabéticos a los que se les realizaron determinación de hemoglobina glicosilada y se les revisaron los pies en el año previo, con respecto a la ENSANUT 2012 (9.6% y 14.6%, respectivamente), los resultados de esta encuesta de medio camino muestran que la vigilancia médica y prevención de complicaciones especificados en la NOM-015-SSA2-2010 para la prevención, tratamiento y control de la diabetes mellitus, están aún lejos de alcanzarse. La complicación más frecuente entre las personas con diabetes fue la visión disminuida (54.46%),

³⁰ Mercedes Juan, “Hacia un Sistema Nacional de Salud Universal”, *Cirugía y Cirujanos*. Volumen 82, No. 1, enero-febrero 2014.

³¹ OCDE, *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México 2016*, OCDE, 2016, p. 10.

³² Las encuestas se han efectuado en 1988, 1999, 2006 2012 y 2016, como encuesta de medio camino (MC). La ENSANUT se sustenta en una serie de preguntas sobre el estado de salud y nutrición, como consumo de alimentos y bebidas, comprensión del etiquetado de alimentos, enfermedades de larga duración, actividad física, vacunación, servicios de salud y programas sociales de ayuda alimentaria a los que se tiene acceso, entre otra, además, se recaba información sobre las características de las viviendas y de los bienes en el hogar para generar un indicador socioeconómico que sea comparable con otros hogares en todo el país.

seguida de ardor, dolor o pérdida de la sensibilidad en la planta de los pies (41.17%). El 46.4% de los diabéticos no realiza medidas preventivas para evitar o retrasar alguna complicación por la enfermedad.

La población de adultos mexicanos con hipertensión arterial es del 25.5%, de los cuales, un poco más de la mitad conocía su diagnóstico al momento de realizar la encuesta. De las personas adultas con diagnóstico médico previo de hipertensión, casi la mitad de ellos tenía valores de tensión arterial arriba de los considerados en control. En la comparación de la prevalencia ajustada de hipertensión arterial en el año 2012 con la prevalencia de hipertensión en el 2016, no se observa cambios estadísticamente significativos, sin embargo, debido a que se reportaron 17.3 millones de adultos mexicanos con hipertensión, se considera necesario mejorar las estrategias de prevención, diagnóstico y tratamiento oportuno.

En relación con la calidad de la atención proporcionada, en el análisis de la atención a personas adultas (20 años y más) con diagnóstico previo de diabetes, hipertensión y/o dislipidemia, muestra que para el 2016 el 74% de la población que presenta enfermedades crónicas acude a servicios curativos y ambulatorios para recibir atención a estos padecimientos crónicos. El tiempo de espera para recibir consulta en 2016 es de una media de 30 minutos y un promedio de 71 minutos, lo cual refleja un incremento en relación al 2012. En el nivel de surtimiento de medicamentos se observa que es ligeramente superior. En relación con la atención prestada por los servicios de salud de carácter privado, la percepción de los usuarios favorece a éstos, mayores porcentajes de usuarios consideran también que la utilización de los servicios privados se traduce en mejoras en el estado de la salud en mayor porcentaje en comparación con los servicios públicos, lo que es consistente con la información de la ENSANUT 2012.

La evaluación del estado de nutrición de la población se realizó a través del análisis del peso y la estatura para cada grupo de edad. al observar las prevalencias combinadas de sobrepeso y obesidad disponibles en México desde 1988, se observa para todas las edades una disminución en las tasas de incremento entre 2012 y 2016. En el caso de los niños y niñas en edad escolar la tendencia parece haberse aplanado a partir de 2006, en adolescentes se muestra un ligero incremento después del 2006, menor que en los períodos previos, pero que no alcanza significancia estadística entre 2012 y 2016, en adultos no se registró un aumento estadísticamente significativo entre 2012 y 2016. Preocupa, sin embargo, el aumento en prevalencias observado en mujeres y en zonas rurales. Pese a lo anterior, se señala que las prevalencias en México son muy elevadas y que la severidad de la obesidad ha aumentado, particularmente en Mujeres.

La prevalencia de inactividad física en personas adultas y adolescentes no mostró cambios significativos de 2012 a 2016. La prevalencia de 2 horas o menos al día frente a pantalla disminuyó 5.6 puntos porcentuales en niños y 5.7 puntos porcentuales en adolescentes de 2006 a 2016. Los resultados indican que más del 80% de los niños entre 10-14 años no cumple con las recomendaciones de actividad física. En el caso de los adultos se manifiesta que la evidencia sigue siendo inconsistente hasta la fecha.

En relación con la dieta se recomienda fortalecer las estrategias para la reducción de la fracción de la población que consume bebidas endulzadas (lácteas y no lácteas) así como, alimentos de alta densidad de energía y bajo aporte de nutrimentos como las botanas, dulces, postres y comida rápida.³³

Además de estas problemáticas abordadas por la ENSANUT, se reportan diversas cuestiones que constituyen retos de salud para el Estado mexicano, de acuerdo con el Grupo de Información en Reproducción Asistida (GIRE), en México existen una serie de fallas estructurales que anulan las condiciones que aseguren los derechos de salud sexual y reproductiva para las mujeres: “hay elevados números de niñas y adolescentes embarazadas, afectadas por un contexto grave de violencia sexual que el Estado sigue fallando en remediar; obstáculos de acceso a servicios como anticoncepción de emergencia y aborto por violación; criminalización de las mujeres que abortan; violencia obstétrica cotidiana durante el embarazo, parto y posparto y mujeres que mueren en el parto por causas prevenibles, dejando familias atrás”.

Esta situación se agrava ante la fragmentación con que opera el Sistema de Salud, pues la población que desarrolla sus actividades en el sector informal de la economía, se encuentra limitada a acceder a la seguridad social y, por tanto, a ciertas prestaciones, como licencias de maternidad y estancias infantiles. Como se sabe, lo mismo ocurre con las mujeres que tienen como rol principal las labores del hogar y de cuidados, quienes en un gran número de casos, son también víctimas de discriminación, como las niñas y adolescentes, las mujeres indígenas y las personas que viven con una discapacidad.³⁴

En este contexto, el embarazo adolescente representa un grave problema de salud pública, toda vez que México es el país de la OCDE con la tasa más alta de embarazo en este segmento de población, situación que adquiere mayor complejidad cuando las adolescentes tienen dos veces más probabilidades de morir por complicaciones en el embarazo o el parto que las mujeres adultas.³⁵

De acuerdo con la OMS la carga de los trastornos mentales aumentará de manera significativa en los próximos años.³⁶ Ante este escenario la provisión de servicios de salud mental en México también son un tema de preocupación. Para el año 2011 se reportaban 46 hospitales psiquiátricos, de los cuales 33 eran administrados por el gobierno y 13 por entidades privadas, a éstos se sumaban 544 establecimientos ambulatorios, la mayoría de ellos Centros de Atención Primaria en Adicciones; el presupuesto asignado a la atención de salud mental representaba únicamente el 2% del presupuesto de salud nacional, del cual el 80% se destina a la atención que proporcionan los hospitales psiquiátricos. Cabe mencionar a este respecto que la OMS ha señalado que la proporción del presupuesto general destinada a salud mental debería estar

³³ Cfr. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016. Informe final de resultados*, Instituto Nacional de Salud Pública.

³⁴ GIRE, *La pieza faltante. Justicia reproductiva*, México, GIRE, 2018, p. 9.

³⁵ OCDE, *¿Cómo va la vida? 2017. Medición del bienestar*, París, OECD Publishing, 2017.

³⁶ OMS, *Invertir en salud mental*, OMS, Suiza, 2004.

comprendida entre el 5 y el 15 por ciento, y que debería ser invertido en servicios y apoyos que garanticen una atención a la salud mental integral, participativa, preventiva, continua y en la que se reconozca el derecho de las personas con discapacidad a vivir en comunidad, además de considerar la erradicación del uso de la norma penal y las sanciones que se imponen a personas que tienen una mayor posibilidad de ingresar a este sistema ante la falta de una atención adecuada a su problemática de salud.³⁷

Se suma a este escenario la transición demográfica que conlleva más desafíos para el sistema de salud. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO) el conocimiento de los cambios en la esperanza de vida, la estructura demográfica de la mortalidad, el potencial que ofrece el bono demográfico, el envejecimiento, los niveles y calendario de la fecundidad, son insumos para afrontar los diversos retos que en este campo se imponen a la sociedad y el Estado mexicano. Algunos de estos retos, al igual que en el ámbito de la salud reproductiva y la migración internacional, si bien no son completamente nuevos, sí tienen aristas imprevistas.³⁸

En el panorama descrito, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibe una gran cantidad de quejas en las que se señalan a diversas autoridades responsables de violar el derecho a la salud; por ejemplo, durante el periodo de enero de 2000 a enero de 2009, se registraron 11,854 quejas recibidas por lo cual la violación a este derecho es de especial preocupación para este organismo.

LA SALUD EN MÉXICO

En México son seis las instituciones públicas (Secretaría de Salud, Defensa y Marina, Petróleos Mexicanos, IMSS e ISSSTE) encargadas de proporcionar la cobertura de los servicios de salud y seguridad social entre sus derechohabientes, la cual se rige observando lo previsto en el artículo 4º, párrafo cuarto y la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo los principios de universalidad, disponibilidad, accesibilidad, gratuidad, suficiencia y no discriminación.

En virtud del principio de la inclusión social y de cobertura universal, el servicio de asistencia médica debería abarcar a todos los miembros de la comunidad, independientemente de que tengan o no un trabajo remunerado y de que posean los medios necesarios para pagar dicha asistencia.

La asistencia médica debería financiarse colectivamente a fin de garantizar su viabilidad a largo plazo y permitir su desarrollo progresivo en el marco de la promoción de la estabilidad y la

³⁷ OMS, *Invertir en salud mental*, OMS, Suiza, 2004; López Cervantes, Malaquías, *Una reflexión crítica sobre la salud de los mexicanos*, cit., p. 74 y ss.; Sheinbaum, Diana y Vera Sara, *Hacia un sistema de justicia incluyente. Proceso penal y discapacidad psicosocial*, México, Documenta A.C, 2016, p. 24 y ss.

³⁸ Hernández López, María Felipa, López Vega, Rafael y I. Velarde Villalobos, Sergio, *La situación demográfica en México 2015*, México, 2015.

cohesión social, bajo el principio de la gobernanza democrática y transparencia del sistema de seguridad social.

En cuanto a la forma que ha de revestir la prestación del servicio médico, cuyo objetivo principal es el de garantizar el acceso universal a los servicios de atención de la salud, se recomienda adoptar una modalidad de servicio de asistencia médica financiado con fondos públicos. La atención universal de salud se sigue considerando como un objetivo para un futuro distante. La atención básica de la salud forma parte integrante de la iniciativa relativa al piso o nivel básico de protección social en todo el mundo.

La persistente realidad de la pobreza y el trabajo informal exigen que se conciba un nuevo proyecto para el desarrollo de la seguridad social en el siglo XXI y que ésta cuente con medios más eficaces para aliviar la pobreza. La propuesta estriba en crear en todo el mundo un piso de seguridad social con el potencial de volver a cambiar el paradigma de la seguridad social.

El derecho a la protección de la salud es considerado uno de estos derechos. La realización progresiva es parte importante de las obligaciones de los Estados, aunado a que tienen la obligación de adoptar medidas apropiadas para lograr la plena efectividad de estos derechos hasta el máximo de los recursos de que se dispongan. Así, podemos llegar a cuatro condicionantes que sirven de partida para una investigación sobre el financiamiento de la salud pública:

- Los recursos disponibles de un Estado pueden obstaculizar la efectividad de los derechos, sin que se le atribuya responsabilidad al Estado.
- Tomando en cuenta los recursos disponibles, un sistema puede traer mejores resultados que otros.
- No basta decir “no se puede” porque no existen los recursos fiscales para ello.
- El sistema de salud debe responder a un contexto determinado y para ello debe tomar en cuenta aspectos como la prevención, la atención primaria y cuestiones relacionadas a la salud como agua y vivienda, entre otros.

En fin, se pretende determinar si la cobertura universal, financiada a través de impuestos, efectivamente es una opción real para México, y determinar si es eficaz para dar respuesta al derecho de protección a la salud. De ser así, ¿cuáles serían los prerequisites para ello? En caso contrario, ¿cuáles son las opciones más viables? En estas alternativas posibles, encontramos:

El primer nivel es el más cercano a la población, o sea, el nivel del primer contacto. Está dado, en consecuencia, como la organización de los recursos que permite resolver las necesidades de atención básicas y más frecuentes, que pueden ser resueltas por actividades de promoción de salud, prevención de la enfermedad y por procedimientos de recuperación y rehabilitación. Es la puerta de entrada al sistema de salud y se caracteriza por contar con establecimientos de baja complejidad, como consultorios, policlínicas, centros de salud, etcétera; que resuelven aproximadamente 85% de los problemas prevalentes.

En el segundo nivel de atención se ubican los hospitales y establecimientos donde se prestan servicios relacionados a la atención en medicina interna, pediatría, ginecoobstetricia, cirugía general y psiquiatría. Se estima que entre el primer y el segundo nivel se pueden resolver hasta 95% de problemas de salud de la población.

El tercer nivel de atención se reserva para la atención de problemas poco prevalentes, se refiere a la atención de patologías complejas que requieren procedimientos especializados y de alta tecnología. Su ámbito de cobertura debe ser la totalidad de un país, o gran parte de él. En este nivel se resuelven aproximadamente 5% de los problemas de salud que se planteen.

Aunque en virtud de la Ley sobre la Celebración de Tratados,³⁹ los tratados, convenciones y pactos firmados y ratificados por México ya eran parte del derecho positivo, la reforma constitucional de 2011 vino a transformar la obligatoriedad de los derechos humanos a cargo de toda autoridad para que dentro de sus competencias y facultades promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esta reforma constitucional ha impactado en diversas materias como la no discriminación, la protección a la salud, la educación, entre otras. Aspectos no menos importantes que son parte del análisis legislativo y de los puntos recomendatorios para las autoridades a las que se dirige la recomendación general, invitándolas a la armonización del derecho internacional con el derecho interno.

EVALUACIÓN DE LA SALUD EN MÉXICO

El diagnóstico de la salud en México ha sido profusamente publicado por lo que en esta presentación se incorporan los aspectos más relevantes que ilustran el sistema de salud de México, según Enrique Ruelas Barajas, se ha caracterizado de la siguiente forma:

- **Inequidad.** Existen grandes diferencias de accesibilidad y calidad de los servicios entre los sectores público y privado, entre las diferentes instituciones del sector público que prestan servicios en salud, en el interior de una misma institución y entre las diferentes entidades federativas.
- **Inefectividad.** La organización del sistema es inefectiva para responder a los retos que imponen las transiciones demográfica y epidemiológica, por medio de la implementación de estrategias con un enfoque de desarrollo de la salud que complementa al enfoque curativo.
- **Fragmentación.** El sistema está fragmentado en múltiples prestadores de servicios y la atención a la población está segmentada de acuerdo con su condición laboral. Los componentes público y privado están desvinculados entre sí.

³⁹ Publicada en el D.O.F. el 2 de enero de 1992.

- Saturación. El sistema no cuenta con la infraestructura necesaria para cubrir la demanda por servicios de salud de toda la población.
- Falta de universalidad. La atención no cubre todos los problemas de salud ni cubre a todas las personas.
- Opacidad. La población ignora la calidad de los servicios de salud que está recibiendo. No existen estadísticas suficientes y oportunas sobre el desempeño de los distintos componentes del sistema de salud.
- Heterogeneidad en la calidad de los servicios. El nivel de la calidad de la atención es en general insatisfactorio y altamente variable en términos de los comportamientos diagnósticos y terapéuticos del personal de salud.⁴⁰

Todos estos rasgos característicos de nuestro sistema de salud, se cristalizan en el rubro de la muerte materna que es considerado como un tema de salud pública y que representa una clara violación a los derechos humanos en cuanto a la protección de la salud, a pesar de haberse implementado el programa “Embarazo Saludable”, ya que quienes son víctimas, son mujeres que sufren de pobreza, no tienen escolaridad y no cuentan con servicios de seguridad social y que se incrementa considerablemente en el ámbito rural o zonas marginadas en donde se perpetúa el rezago y se acentúa la muerte materna evitable por deficiencias en la dotación hospitalaria y problemas de calidad en la atención.

EXPEDIENTE CLÍNICO

Se advierte que la inadecuada integración y llenado de los expedientes clínicos es una práctica recurrente de los nosocomios del sistema nacional de salud en México, ello se ha venido documentado de tiempo atrás por diversos autores. A primera vista da la impresión de ser una situación menor o de corte meramente administrativo, no obstante, como se ha expuesto, un asentamiento erróneo, la omisión de una nota clínica, una letra ilegible, además de ser actos de poca seguridad para el paciente, podrían llegar a ser una dispraxis y tener una repercusión inmediata en el proceso de atención clínica.

El extravío de estudios clínicos, el retraso en la glosa de éstos o la pérdida/sustracción de un expediente clínico completo, son la expresión al máximo de conductas negligentes; en estas conductas, que irrumpen e interrumpen el debido proceso de atención clínica se vulnera a la persona humana en sus esferas más sensibles, la integridad, la privacidad, la autonomía, sin mencionar la afectación al ejercicio de ciertas libertades y derechos humanos (a la vida, a la protección de la salud, al acceso a la información en salud).

⁴⁰ Enrique, Ruelas Barajas, Carmen Huerta Zepeda y Rafael Lozano Ascencio, “Hacia Nuevos horizontes para la salud en México”, *Reflexiones. Documento de postura*. Colección de Aniversario, México, CONACYT, pp. 31,32.

Como se ha dicho, el ejercicio de los derechos de acceso y rectificación de datos personales en México está íntimamente relacionado con el acceso al expediente clínico, por lo que habrá de sensibilizar al personal de salud de que este derecho no debilita a las Instituciones médicas, muy por el contrario abre la posibilidad de modificar el paradigma de atención y relación médica (paciente-médico), paternalista, centrado en la información, la colaboración informada del paciente y así, dar luz al nuevo vínculo paciente—médico.

Permitir que permee la información, es participar en una nueva forma de comunicación más que reactiva, proactiva, anticipando las necesidades del paciente con la participación del médico y orientados siempre por la adecuada integración del instrumento fuente, el expediente clínico.

Es indispensable:

- a) Generar acciones conjuntas para socializar el conocimiento (con enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad) que entraña la adecuada integración, manejo y llenado del expediente clínico como el instrumento que referencia la calidad de la atención médica, y del cual emana información de carácter social, pero sobre todo, información que permite al paciente a través del ejercicio del derecho de acceso, conocer en primer lugar la verdad del proceso clínico y participar de la toma de decisiones en salud.
- b) En materia legislativa es importante generar estrategias y mecanismos que permitan vigilar el cumplimiento normativo y actualizar el contenido del mismo.
- c) Asimismo, es fundamental sumarnos a la transformación tecnológica en materia de manejo del expediente clínico con el fin de homologar criterios de integración del expediente, interoperabilidad de los sistemas de información en salud y portabilidad de datos.

VIOLENCIA OBSTÉTRICA

La violencia que experimentan las mujeres durante la atención médica del embarazo, parto y puerperio en las instituciones de salud, es un fenómeno que se ha presentado por décadas y de diversas formas; constituye un problema social que organizaciones de la sociedad civil, personas expertas en salud pública y organismos autónomos protectores de los derechos humanos, entre otros, han denunciado y comenzado a poner sobre la mesa, para visibilizarlo como problema, dada la magnitud que ha alcanzado en México.

Pese a ello, aún ahora, existe falta de consenso sobre como nombrarla. Utilizar el término violencia obstétrica busca se visibilice la existencia de esas conductas y que el Estado está obligado a tomar medidas para prevenirlas y erradicarlas.

Se reconoce el avance en materia legislativa sobre el tema; sin embargo, aún se requieren estrategias y mecanismos que permitan difundir de manera amplia y constante esta visión de la

atención gineco-obstétrica, como una política permanente. Además, es importante insistir que la solución a este fenómeno no debe ser la vía penal.

Es necesario que se diseñen e implementen políticas públicas que busquen erradicar y prevenir aquellas acciones que constituyen violencia obstétrica, con enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad. Se requiere promover acciones permanentes de formación, capacitación y sensibilización para el personal de salud que interviene en la atención de las mujeres durante la atención de sus embarazos, partos y puerperios. Asimismo, es fundamental para atender esta problemática mejorar el equipamiento y la infraestructura hospitalaria, con prioridad en zonas alejadas y de marginación social.

HOSPITALES PSIQUIÁTRICOS

El Informe 2013 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) destaca la problemática en los hospitales psiquiátricos, definiéndola como un mayúsculo; De este posicionamiento, deriva nuestra propuesta para el desarrollo de una política nacional en materia de salud mental dirigida a las personas que permanecen en internamiento en los hospitales psiquiátricos. La postura de la CNDH es clara y contundente: un sistema que transite de un modelo asilar a otro que garantice el ejercicio efectivo de los derechos humanos, como por ejemplo vivir en el seno familiar o en un hogar que lo sustituya, así como participar en actividades sociales, culturales y recreativas.

Consecuentemente, el diseño y ejecución de una política pública legislativa y administrativa son el camino a seguir. Lo importante y en seguimiento al citado Informe 2013, deberá enfocarse en la incorporación a la legislación federal y estatal, la obligación de crear e instalar el modelo en libertad para el tratamiento de los pacientes que ingresan a los hospitales psiquiátricos, con breve tiempo de internamiento y puntualmente regulado, mediante reglamentos internos, manual de procedimiento y manual de procesos.

La incorporación de esta obligación, tendrá que contemplarse en la Ley General de Salud y en las legislaciones estatales para que reproduzca la obligación. Añadir a la citada obligación jurídica estatal, la protección de los derechos humanos para pacientes psiquiátricos sin familia, con la instalación de casas de cuidado comunitario con el objeto de que sean re-integrados a las actividades sociales y culturales indispensables para su desarrollo vital. Por otro lado, es indispensable la ampliación de la Norma Oficial Mexicana, NOM-025-SSA2-1994, a fin de que regule con detalle y precisión los tratamientos en libertad de los pacientes que ingresen por un breve período a los hospitales psiquiátricos para recibir atención médica, excepto casos específicos que representen riesgo para la familia o la comunidad.

SALUD DE MUJERES INDÍGENAS

Los derechos de los pueblos indígenas conforme al derecho internacional han evolucionado partiendo del derecho internacional vigente, incluidos los tratados de derechos humanos, en función de las circunstancias en que se encontraban estos pueblos y de sus prioridades, como los derechos a sus tierras, territorios, recursos y a la libre determinación.

Desde finales de la década de los setenta se comienzan a observar los esfuerzos para respetar e integrar las formas de atender la salud-enfermedad desde la cultura indígena. A continuación, los esfuerzos más destacados que han marcado el rumbo en la temática.

Se reconoce el avance en la positivización de los derechos de las comunidades y pueblos Indígenas, pues incorporan nuevas reglas en el ámbito jurídico para enfrentar las situaciones de desigualdad que han sufrido de manera permanente, no obstante, pese a lo benéfico que puede ser esto, la realidad constata que no se logra la eficacia deseada, pues, dicha eficacia se traduciría en la materialización, más allá del discurso, en las relaciones sociales, lo cual es un componente básico para reconocer un Estado de Derecho.

En suma, es preciso atender a las condiciones de posibilidad para promover un acceso efectivo a la salud por parte de los miembros de las comunidades indígenas, pues la ampliación en la cobertura de salud ha resultado insuficiente en la medida en la que deben superarse una serie de circunstancias para tener la posibilidad real de recibir atención médica.

CONCLUSIONES

La controversia sobre la emergencia de una actual reforma que permita universalizar el sistema de salud tomó un lugar importante en la agenda de la Administración Pública 2012-2018. Sin embargo, no hay una claridad del Sistema de Salud en el futuro, no solo por el financiamiento que el Programa de Salud Pública necesita, sino porque son cada vez más las demandas que requieren no sólo de la universalización del aseguramiento, sino del acceso en igualdad de condiciones y calidad en el servicio prestado.

El principal desafío para garantizar el derecho a la salud consiste en implementar mecanismos adecuados de equidad, solidaridad y garantía de acceso a los servicios médicos sin que esto provoque dificultades agudas en la heterogeneidad en la calidad y en las prestaciones de los sistemas públicos de salud, sin olvidar que la protección social para los gobernados se observa cada vez más limitada y poco asequible. En este sentido deberán ser varios los elementos que formen parte de la evaluación y la implementación en el Sistema de Salud, que se deben realizar sobre la situación actual respecto de los derechos sociales y humanos que jurídicamente se reconocen en nuestro país y adicionalmente en nuestro propio hemisferio.

2. OBJETIVO

OBJETIVO GENERAL

Articular un análisis transversal interdisciplinario de seguimiento a los instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de derecho a la protección de la salud.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

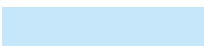
1. Dar seguimiento a las propuestas incluidas en cada instrumento de posicionamiento y sistematizar las respuestas a las solicitudes de información de las autoridades involucradas, con un semáforo de cumplimiento y respaldo de implementación.
2. Analizar los cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores a cada instrumento.
3. Analizar la presencia de los instrumentos de posicionamiento en medios impresos y recursos académicos.

3. SEMÁFORO DE CUMPLIMIENTO

El presente *Semáforo de cumplimiento* se diseñó con el objetivo de identificar el grado de cumplimiento de cada una de las propuestas dirigidas a las autoridades. De esta forma, se realizó el cruce entre las recomendaciones/propuestas de cada instrumento de posicionamiento, con las respuestas a las solicitudes de información.

El Semáforo agrupa los tipos de respuesta en cuatro niveles de cumplimiento. Estas categorías fueron retomadas y ajustadas a partir del modelo de *Clasificación de comunicaciones sobre denuncias de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del Relator Especial de las Naciones Unidas, Philip Alston.⁴¹

Figura 3.1. Semáforo de cumplimiento

Semáforo de cumplimiento	Análisis de respuesta
	a) Respuesta satisfactoria: respuesta que atiende toda la propuesta/recomendación. Se informa de las acciones implementadas y se comprueban con documentación.
	b) Respuesta cooperativa pero incompleta: respuesta que atiende de forma parcial la recomendación/propuesta dirigida. Se informa sobre otro tipo de acciones relacionadas con la administración y procuración de justicia y el punto recomendatorio.
	c) Respuesta sin argumentación suficiente: respuesta que informa de otras acciones que no se relacionan con lo recomendado. d) Respuesta rechazada: respuesta que señala no tener información al respecto, y sugiere remitirse a otra dependencia. e) Acuse de recibo: respuesta que reconoce que la solicitud fue recibida pero no ofrece información requerida.
	f) Sin respuesta: La institución no remitió informe con acciones implementadas, ni documentación de evidencia.
	g) Sin facultades/atribuciones: la institución no cuenta con las facultades y/o atribuciones para dar cumplimiento a la propuesta/recomendación que le fue dirigida. h) Sin evaluación/no aplica. la institución no puede dar cumplimiento por condiciones contextuales u operativas ajenas a su responsabilidad.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH.⁴²

De esta forma, los resultados de los semáforos permitieron evaluar, el cumplimiento particular de las propuestas de cada instrumento y el de las instituciones estatales y federales en particular. Cabe subrayar que los puntos recomendatorios evaluados en azul están excluidos en todo cálculo de porcentajes de semáforos e índices de cumplimiento de la presente investigación, por las razones referidas en la tabla anterior.

⁴¹ ACNUDH, *op. cit.*, n. 1., p. 59.

⁴² *Ibidem*.

3.1. ANÁLISIS CUANTITATIVO

Índices de Cumplimiento

Para sintetizar los resultados de la evaluación a partir de los semáforos se calcularon dos índices de cumplimiento. El Índice de Cumplimiento A, permitió sintetizar la evaluación de las respuestas de todas las autoridades a las que se dirigió la recomendación/informe, incluyendo aquellas que no enviaron respuesta a la solicitud de información. Este índice da un panorama del cumplimiento de instituciones federales y estatales, incluyendo aquellas que no respondieron a la solicitud, por lo que es más preciso para un balance global de la incidencia de los instrumentos de posicionamiento.

Por su parte, el Índice de Cumplimiento B únicamente sintetiza la evaluación de las respuestas recibidas. Por lo que, a diferencia del Índice de Cumplimiento A, excluye aquellas autoridades con semáforo Gris/Sin respuesta. Lo anterior permitió resumir la calidad y correspondencia de las acciones llevadas a cabo por las autoridades que respondan, en relación con las propuestas de los instrumentos de posicionamiento.

4. SÍNTESIS DE RESULTADOS

4.1. RECOMENDACIÓN GENERAL NO. 15. SOBRE EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE SALUD (2009)

Recomendación General 15/2009 Sobre el derecho a la protección de salud					
La recomendación general documenta y aborda el incumplimiento de las obligaciones básicas en el ámbito de la prestación de los servicios de salud, al no garantizar la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad en las instituciones encargadas y materializar el derecho a la protección de la salud. Los puntos recomendatorios buscan modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas médicas y administrativas que garanticen el derecho a la protección de la salud en México.					
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones			Derechos humanos violados		
• Secretaría de Salud • Secretaría de Defensa Nacional • Secretaría de Marina • Instituto Mexicano del Seguro Social • Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado • Petróleos Mexicanos • Gubernaturas de las entidades federativas y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México			• Derecho a la salud física y mental • Derecho a la protección de la salud • Derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud • Derecho a una atención médica oportuna y de calidad • Derecho a un trato digno y respetuoso • Derecho de acceso a una atención integral • Derecho a la igualdad y no discriminación		
Índices de Cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICA General
					
Semáforo de cumplimiento de recomendaciones					
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta	
Federal	33%	31%	2%	33%	
Estatad	22%	12%	16%	50%	
General	24%	15%	14%	47%	

Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades			
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema	
Planes, programas y estrategias	191	Planes, programas y estrategias	19
Precisa con marco normativo que regula el tema	153	Precisa marco normativo que regula el tema	10
Capacitación al personal	94	Informa otras acciones	10
Presupuesto al sector salud	63	Presupuesto al sector salud	9
Campaña de comunicación, difusión y sensibilización	57	Grupos de trabajo	8
Grupos de trabajo	40	Acceso a servicios de salud	7
Informa otras acciones	34	Evaluación y supervisión servidores públicos	6
Acceso a los servicios de salud	29	Diagnóstico y tratamiento de enfermedades	6
Colaboración con otras instituciones	26	Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	6
Adquisición de infraestructura, material o equipo para el ejercicio del derecho a la salud	26	Participación de usuarios en temas del derecho a la salud	3
Brigadas de salud	24	Solicitud de prórroga	2
Evaluación y supervisión de servidores públicos	17	Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	2
Diagnóstico y tratamiento de enfermedades	14	Capacitación al personal	2
Servicio de consejería o apoyo emocional a personas diagnosticadas con VIH	13	Brigadas de salud	2
Prevenir y proteger el derecho a la salud de la población materna e infantil	10	Adquisición de infraestructura, material o equipo para el ejercicio del derecho a la salud	2
Participación social	10	Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	1
Colaboración con otras dependencias	10	Servicio de consejería o apoyo emocional a personas diagnosticadas con VIH	1
Participación de usuarios en temas del derecho a la salud	7	Remite solicitud de información a otra dependencia	1
Contratación de personal	7	No cuenta con registro antecedentes de acciones implementadas	1
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	6	Contratación y/o equipamiento del personal	1
Uso de los recursos para el ejercicio del derecho a la salud	5	Colaboración con otras instituciones	1
Integración del tema 'Violencia Obstétrica' en capacitaciones y talleres	1	Colaboración con otras dependencias	1
TOTAL	837	TOTAL	101

Análisis jurídico				
Sin cambios normativos a nivel federal y estatal a partir del impacto del instrumento de posicionamiento (véase capítulo de análisis jurídico)				
Presencia en medios impresos y recursos académicos				
				
Notas: 3		Referencias: 9		
Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2009 vs. 2017				
Derechos	2009	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la salud física y mental	Sin información			
Derecho a la protección de la salud	455	1912	1457	320.2% 
Derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud	Sin información			
Derecho a una atención médica oportuna y de calidad	Sin información			
Derecho a un trato digno y respetuoso	14	42	28	200.0% 
Derecho de acceso a una atención integral	Sin información			
Derecho a la igualdad y no discriminación	17	17	0	0.0%

Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas	
VIGENTE A partir de la valoración realizada por las personas expertas el tema que aborda la recomendación es vigente debido a que el diagnóstico y los puntos recomendatorios no han sido debidamente atendidos por las autoridades desde 2009. Se refirieron avances a partir del seguro popular y capacitaciones. Señalaron que el IMSS es la principal autoridad vinculada a las quejas presentadas ante la CNDH. La falta de médicos, infraestructura, atención de calidad y de presupuesto en general es lo que ha hecho de los servicios de salud se encuentren en un estancamiento y abandono. Igualmente se refirió la falta de sensibilización y capacitación en materia de derechos humanos, NOM, y en general falta de articulación de esfuerzo interinstitucionales a favor de la salud. Los retos mencionados en su mayoría responden a cuestiones estructurales y la fragmentación del sistema de salud por lo que harán falta esfuerzos de largo aliento y una verdadera voluntad política y presupuestal para revertirlos.	• “El sistema está fragmentado. En la propia ciudad tenemos muchos sistemas juntos y no hay manera de que se hablen, pero eso sin duda es por falta de voluntad de la autoridad.” (Gobierno) • “Uno de los puntos de fondo para el cumplimiento del derecho constitucional a la salud es la fragmentación de los servicios de salud y no hemos avanzando en lograr ni que haya igualdad en el trato al interior del sistema, tampoco en la genuina rectoría del sector.” (Academia) • “El 2009 está claramente establecido, y me parece que muy bien, que hace falta personal de salud, hacen falta médicos, hacen falta especialistas, hace falta personal de enfermería en las unidades de salud.” (Academia) • “En cuanto a las normas oficiales realmente se ven muy bonitas, está todo escrito perfecto, pero sí, a la hora de llevarlo a la práctica finalmente fallan muchas cosas, falta recursos, faltan médicos que las lleven a cabo y sobre todo más hospitales donde se puedan suceder.” (Gobierno) • “El que primero sufre esta violencia es el médico, o sea, tienes una cantidad de personas sin dormir, sin comer y sin tener habilidades y digamos recursos emocionales que ejercer ante los casos que tienen.” (OSC) • “Creo que es la lucha de todos para todos, pero ahora el gran reto es cómo hacer que realmente llegue a todos los sectores y que sea de calidad.” (CNDH) • “Yo tengo la impresión de que los últimos tres sexenios, la tendencia general del gobierno era hacia ir abandonando el concepto de la salud como derecho humano otorgada por el Estado.” (Personal médico) • “Muchas de las acciones que ha implementado, por ejemplo, ISSSTE, IMSS, han sido enfocadas a mejorar el trato digno.” (CNDH) • “Nos toca todos los días, las quejas por falta de medicación, las quejas porque no se les puede hacer la cirugía, las quejas porque no hay un área de urgencia, las quejas porque no hay un área para poder hacer cirugías.” (CNDH) • “Hay un abandono de la salud pública, hay un abandono de la atención hospitalaria, es decir, de los diferentes niveles y que hay una precarización de las instituciones que afecta directamente a la población derechohabiente de los diferentes sistemas.” (Gobierno) • “Sí ha habido respuesta de parte de las autoridades, incluso nosotros hemos tenido la oportunidad de ir a IMSS, a ISSSTE a capacitar, por lo menos en sensibilización sobre el trato de poblaciones vulnerables como niñas, niños y adolescentes, personas mayores.” (CNDH)

4.2. RECOMENDACIÓN GENERAL NO. 29. SOBRE EL EXPEDIENTE CLÍNICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN SERVICIOS DE SALUD (2017)

Recomendación General 29/2017 Sobre el expediente clínico como parte del derecho a la información en servicios de salud					
El instrumento aborda las violaciones al derecho a tener y acceder a un expediente clínico como parte del derecho a la información. Los puntos recomendatorios buscan impulsar el debido cumplimiento en la integración de los expedientes clínicos de las usuarias y usuarios de los servicios de salud.					
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones			Derechos humanos violados		
• Secretaría de Salud • Secretaría de Defensa Nacional • Secretaría de Marina • Instituto Mexicano del Seguro Social • Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado • Petróleos Mexicanos • Gubernaturas de las entidades federativas y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México			• Derecho a la protección de la salud • Derecho de acceso a la información • Derecho a contar con un historial clínico completo		
Índices de Cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICA General
					
Semáforo de cumplimiento de recomendaciones					
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta	
Federal	13%	17%	3%	67%	
Estatad	12%	10%	22%	56%	
General	12%	11%	19%	58%	
Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades					
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema			
Precisa marco normativo que regula el tema	75	Precisa marco normativo que regula el tema	5		
Capacitación al personal	56	Planes, programas y estrategias	5		
Evaluación y supervisión de expediente clínico	53	Informa otras acciones	5		
Comité de Expediente Clínico	38	Capacitación al personal	5		

Implementación del expediente clínico electrónico	30	Remite solicitud de información a otra dependencia	4
Informa otras acciones	25	No cuenta con facultades, atribuciones o competencia en la materia	3
Grupos o mesas de trabajo	23	Colaboración con otras instituciones	3
Planes, programas y estrategias	17	Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	2
Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	16	Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	1
Adquisición de infraestructura, material o equipo para el ejercicio del derecho a la salud	11	—	—
Investigación y diagnóstico	6	—	—
Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	6	—	—
Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias	4	—	—
Presupuesto al sector salud	3	—	—
Colaboración con otras instituciones	3	—	—
Evaluación y supervisión de servidores públicos	2	—	—
Contratación de personal	1	—	—
TOTAL	366	TOTAL	33
Análisis jurídico			
Sin cambios normativos a nivel federal y estatal a partir del impacto del instrumento de posicionamiento (véase capítulo de análisis jurídico)			
Presencia en medios impresos y recursos académicos			
 Notas: 4		 Referencias: 0	
Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento			
Derechos		2017	
Derecho a la protección de la salud		1	
Derecho de acceso a la información		Sin información	
Derecho a contar con un historial clínico completo		Sin información	

Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas	
VIGENTE Se reconocen avances y voluntad de cumplir con el instrumento, no obstante, se registra una insuficiente implementación de los puntos recomendatorios vinculados al expediente clínico. Es necesario un mayor impulso y coordinación a nivel nacional y estatal que permita a los usuarios de los servicios de salud contar con una adecuada integración de expediente, portabilidad y privacidad a sus datos personales.	• “Lo que observo lamentablemente es que estas capacitaciones no tienden a dar satisfacción total a los puntos recomendatorios que son emitidos. Un ejemplo de ello es el de la recomendación 29 sobre el expediente clínico. Nos han informado, por ejemplo, que se ha capacitado al personal para que se integre debidamente el expediente, para que cuente con las fechas, para que cuente con la cédula, la cédula profesional de los médicos, el nombre, las firmas y todo. Sin embargo, respecto a los grupos que ellos hacen de revisión de los expedientes, se vuelve a caer en lo mismo. Esto ¿qué es lo que nos visibiliza? Que no se está atendiendo el punto recomendatorio. (CNDH) • “No en todos los lugares se cumple igual o se tiene el mismo interés, y me refiero a hospitales pequeños quizá de otros estados, etcétera; lo vemos porque nosotros lo recibimos de referencia y vemos realmente integración, el expediente mal integrado y que en ocasiones ni siquiera se apega a la condición clínica del individuo, entonces hay un desfase muy importante.” (Gobierno) • “Yo sí puedo evidenciar que la integración es inadecuada, las notas siguen sin fecha, sin hora, sin nombre del médico, sin firma; o sea, cosas que, si bien sí vienen expuestos en la recomendación, también yo creo que es un punto de nombrar que estos puntos vienen enumerado en una Norma Oficial Mexicana, la cual debe ser observada por todo personal médico, ya sea privado o público.” (CNDH) • “[...] el Expediente Clínico Electrónico que también ya está ahí estancado, que por x o y razones técnicas, de falta de infraestructura, de falta de dinero, está ahí, algunos sí lo tienen, pero si nos vamos a hospitales regionales la infraestructura no la tienen, el conocimiento no lo tienen, el dinero para ese gasto no lo tienen.” (Academia) • “A mí me parece que particularmente esta recomendación ha tenido un impacto, no solamente en algunos gobiernos que sí la han retomado y han tratado de hacer algunas políticas públicas, pero creo que en la población en general, en las mujeres en particular, sí está siendo retomada.” (CNDH) • “Ha habido un avance en cuanto a este mencionado derecho a la salud desde la cuestión normativa, hablo participando desde dentro de una institución y también desde afuera. Hay un, digamos, un interés de que los expedientes estén mejor integrados.” (Academia) • “Yo creo que todos son esfuerzos aislados e infructuosos. Yo creo que es el momento de unir a todos, insisto, talento hay, hay talento en todos los hospitales, todos pueden aportar algunos experiencia, algunos conocimientos, algunas ideas nueva, pero yo creo que es el momento de integrarnos porque todos van a ejercer un presupuesto que al final de cuentas no sirve [...] Creo que es el momento más bien de uniformar el criterio y crear el grupo de trabajo para establecer el expediente universal, porque los que ya tenemos la fortuna de tenerlo nos quedamos como que qué quieren de nosotros; pero obviamente que hay muchas instituciones que no lo tienen. El Expediente, nada más para hablar de cifras, hay un hospital que pagó 42 millones por un expediente cuando otro pagó tres millones por un Expediente Clínico, y es el que tiene el Premio Nacional. Entonces, realmente el presupuesto no es muy alto, aquí el problema es que el Expediente lo tienen que crear los expertos de cada institución. Tenemos que hacer grupos de trabajo en donde nosotros hagamos la propuesta y contratemos una compañía que lo desarrolle y no necesariamente que sea privada, puede ser la UNAM, puede ser el Poli, puede ser equis universidad.” (Gobierno)

4.3. RECOMENDACIÓN GENERAL NO 31. SOBRE LA VIOLENCIA OBSTÉTRICA EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD (2017)

Recomendación General no 31/2017. Sobre la violencia obstétrica en el sistema nacional de salud					
El instrumento documenta y recomienda en materia de violencia obstétrica en el sistema nacional de salud mexicano. Visibiliza la situación de violencia que experimentan las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio en las instituciones de salud, y a partir de los puntos recomendatorios busca contribuir en la identificación y eliminación de toda práctica que genere violaciones a los derechos humanos de las mujeres en el contexto de la atención obstétrica.					
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones			Derechos humanos violados		
• Secretaría de Salud • Secretaría de Defensa Nacional • Secretaría de Marina • Instituto Mexicano del Seguro Social • Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado • Petróleos Mexicanos • Gubernaturas de las entidades federativas y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México			• Derecho a la salud física y mental • Derecho a la vida • Derecho a la integridad personal • Derecho a la protección de la salud • Derecho a una vida libre de violencia • Derecho de acceso a la información • Derecho al libre consentimiento informado • Derecho a la libertad y la autonomía reproductiva • Derecho a la dignidad • Derecho a la igualdad y a la no discriminación		
Índices de Cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICA General
 .11	 .17	 .16	 .67	 .36	 .38
Semáforo de cumplimiento de recomendaciones					
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta	
Federal	6%	11%	0%	83%	
Estatad	7%	19%	21%	53%	
General	7%	18%	18%	57%	
Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades					
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema			
Capacitación al personal	21	Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información		5	
Planes, programas y estrategias	13	Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH		4	

RESUMEN EJECUTIVO
ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES
Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO X. DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD

Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento	13	No cuenta con facultades, atribuciones o competencia en la materia	2
Informa otras acciones	9	Informa otras acciones	1
Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	9	—	—
Presupuesto al sector salud	7	—	—
Precisa marco normativo que regula el tema	6	—	—
Adquisición de infraestructura, material o equipo para el ejercicio del derecho a la salud	6	—	—
Grupos o mesas de trabajo	2	—	—
Colaboración con otras dependencias del Poder Ejecutivo	2	—	—
Prevenir y proteger el derecho a la salud de la población materna e infantil	1	—	—
Integración del tema 'Violencia Obstétrica' en capacitaciones y talleres	1	—	—
Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH	1	—	—
TOTAL	91	TOTAL	12
Análisis jurídico			
Sin cambios normativos a nivel federal y estatal a partir del impacto del instrumento de posicionamiento (véase capítulo de análisis jurídico)			
Presencia en medios impresos y recursos académicos			
 Notas: 3		 Referencias: 0	
Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento			
Derechos		2017	
Derecho a la salud física y mental		Sin información	
Derecho a la vida		1	
Derecho a la integridad personal		0	
Derecho a la protección de la salud		26	

Derecho a una vida libre de violencia	Sin información
Derecho de acceso a la información	Sin información
Derecho al libre consentimiento informado	Sin información
Derecho a la libertad y la autonomía reproductiva	Sin información
Derecho a la dignidad	2
Derecho a la igualdad y a la no discriminación	1
Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas	
VIGENTE En suma, a partir de la valoración realizada por las personas expertas el tema permanece vigente debido a que el diagnóstico y las recomendaciones no han sido debidamente atendidas por las autoridades. Empero se reconoce la potencia e importancia del tema, el cual ha sido posicionado en la agenda en gran medida a las distintas recomendaciones emitidas por la CNDH sobre violencia obstétrica, así como por esfuerzos de OSC y academia que en conjunto han sumado a la discusión y propuestas concretas. Si bien el tiempo transcurrido desde la emisión de la recomendación general ha sido poco, se recogieron experiencias de avances focalizados que podrían servir de experiencia para la implementación de políticas más ambiciosas que permitan erradicar las prácticas que el instrumento de posicionamiento refiere.	• “[...] la principal violación es patologizar el embarazo y aquí los médicos hemos caído en la circunstancia de prácticamente apropiarnos del cuerpo de la mujer y tiene que ver con lo que mis antecesoras en la palabra acaban de mencionar, el abuso de la cesárea, el que creer que lo que yo diga es la verdad, el no permitirle a la mujer que decida qué hacer con su propio cuerpo y nosotros nos apoderamos automáticamente del cuerpo de la mujer, ese es un gran problema y a partir de ahí parte cualquier cantidad de violaciones porque hacemos que hasta nos den las gracias cuando se les hace una cesárea.” (Personal médico) • “[La Recomendación General] Ha sido muy importante en términos de posicionamiento político.” (OSC) • “Ya se han hecho cosas, se ha avanzado, pero de todas maneras hay un rezago y muchos problemas que todavía tenemos que ver a nivel de la operación de los servicios de salud obstétricos y de la atención en las áreas donde no existen hospitales, centros de salud, o que existen, pero no hay personal que los atienda.” (Gobierno) • “Los países que han retomado la partería a nivel internacional, Holanda, Suecia, Inglaterra, tienen los menores índices de mortalidad materna y la mejor calidad de la atención, entonces, se tienen que retomar estas iniciativas de otros países para México porque además nosotros tenemos justo la partería tradicional que no se ha perdido por suerte.” (Gobierno) • “En las cesáreas innecesarias que se están haciendo en México, se están gastando aproximadamente 123 millones de dólares anuales porque obviamente si tenemos, por solo estadísticas que el 80 o 90 por ciento de todos los partos o nacimientos más bien deben ser vía vaginal y tenemos entonces en instituciones como en el ISSSTE un 80 por ciento de cesáreas, en el IMSS un 40 por ciento de cesáreas, obviamente, se están gastando recursos públicos que bien podrían ser asignados para contratación de más personal o para cambios en la infraestructura.” (Gobierno) • “La realidad es que identificar en un año retrocesos o avances es un tiempo muy corto, porque la problemática es muy profunda. Dentro del entorno de la situación, de las cuestiones que se presentan o motivos hay un trasfondo muy importante; por ejemplo, la falta de recursos humanos. En un año no se solventan, sigue habiendo falta de recursos humanos en las diferentes estructuras, no tenemos médicos por la noche, gineco-obstetras que estén al pendiente de la atención del parto.” (OSC) • “Se requiere un cambio de paradigma en la atención obstétrica, que no solamente es educativa y cultural, y que no sólo compete al gremio médico, de enfermería, trabajo social, todo el equipo de salud, químicos, etcétera.” (Personal médico)

Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas	
	• “Que la CNDH ya pone como un estándar con estos conceptos de derechos humanos. Creo que eso es positivo. Creo que se reafirma en la recomendación la no criminalización como una solución, que creo que eso también es importante.” (OSC) • “Yo creo que por un lado la categoría epistémica de violencia obstétrica ya está asumida, por supuesto, sigue encontrando resistencia pero ya no hay vuelta atrás, ya está incluida en 20 leyes estatales, falta incluirla en la Ley Federal, yo creo que si ustedes lo tratan de hacer ahora no van a tener la misma resistencia que tuvieron hace tres o cuatro años y en eso, en parte, gracias a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, porque no es solamente la recomendación general, la Comisión inició a utilizar el concepto de violencia obstétrica desde por lo menos 2014 y la ha usado en múltiples recomendaciones que ha emitido.” (Academia) • “Las quejas van en incremento, es que las quejas y las resoluciones son recurrentes, o sea son siempre los mismos hospitales por los mismos problemas, y no vemos como una mejoría a pesar de que el mismo hospital haya sido recomendado por algo hace 10 años, la misma queja vuelve a llegar. O sea, sí hay un patrón en donde poco impacto, diría yo, están teniendo las recomendaciones, porque las cuestiones estructurales siguen estando presentes. Los casos se ganan, se les da una indemnización a las familias, se tiene la bolsa para indemnizar, pero la parte estructural para medidas de no repetición queda prácticamente intacta, y creo que eso no sé si tiene que ver con otras cosas que vemos, que no sé si es una falta de voluntad política, si es una falta de presupuesto y eso impacta en la falta de insumos.” (OSC) • “El tema de impunidad, tanto esto no cambia y no pasa nada, y no hay consecuencias, y no estoy hablando de consecuencias de cárcel, nunca hemos propuesto que la violencia obstétrica sea un tipo penal, pero como un médico maltrata a alguien y se presenta una queja, [...] y como no hay sanción y no pasa nada, pues uno reitera esa conducta porque no va a haber ningún tipo de consecuencia.” (OSC) • “Uno de los grupos más vulnerables que tenemos en el país o más bien, en situación de vulnerabilidad son las mujeres indígenas y las mujeres que viven a nivel rural y que además tienen condición socioeconómica baja, porque creo que son las que más reciben un trato diferenciado y discriminatorio en el sistema público de salud.” (Academia)

4.4. INFORME ESPECIAL SOBRE LOS HOSPITALES PSIQUIÁTRICOS QUE DEPENDEN DEL GOBIERNO FEDERAL Y ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (2013)

Informe Especial sobre los hospitales psiquiátricos que dependen del gobierno federal y estados de la República Mexicana (2013)					
El informe documenta la atención a la salud a personas diagnosticadas con alguna condición mental y que se encuentran internadas en diversas unidades de atención integral hospitalaria médico-psiquiátrica en el país. Busca a partir de sus propuestas unificar criterios de operación, actividades y actitudes del personal de las unidades que prestan servicios de atención hospitalaria médico-psiquiátrica.					
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones			Derechos humanos violados		
- Secretaría de Salud Federal - Gobiernos de los estados y de la Ciudad de México			- Derecho a la protección de la salud - Derecho a la integridad personal - Derecho a recibir un trato digno y de igualdad - Derecho a la legalidad y seguridad jurídica - Derecho a vivir en el seno familiar o en un hogar que lo sustituya - Derecho a participar en actividades sociales, culturales y recreativas		
Índices de Cumplimiento					
Índice de Cumplimiento A (Evalúa a todas las autoridades)			Índice de Cumplimiento B (Evalúa solo a las autoridades que respondieron)		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICA General
					
Semáforo de cumplimiento de recomendaciones					
Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta	
Federal	40%	13%	47%	0%	
Estatad	10%	2%	74%	14%	
General	11%	2%	73%	14%	
Incidencia del instrumento de posicionamiento en las acciones reportadas por autoridades					
Acciones vinculadas a las recomendaciones del instrumento		Acciones relacionadas al tema			
Precisa marco normativo que regula el tema	23	No cuenta con facultades, atribuciones o competencia en la materia		23	
Planes, programas, y estrategias	20	Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias		7	
Capacitación al personal	11	Cuenta con hospitales psiquiátrico o centro de atención especializada		4	

Adquisición de infraestructura, material o equipo para el ejercicio del derecho a la salud	7	No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas	3
Presupuesto asignado al sector salud	3	Precisa marco normativo que regula el tema	1
Grupos o mesas de trabajo	3	Planes, programas, y estrategias	1
Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	3	Participación social en temas del derecho a la salud	1
Informa otras acciones	2	Campañas de comunicación, difusión y sensibilización	—
	1	—	—
Evaluación y supervisión de servidores públicos	2	Acuse de recibo	1
Cuenta con hospitales psiquiátrico o centro de atención especializada	2	—	—
Capacitación al personal	10	—	—
TOTAL	77	TOTAL	42

Análisis jurídico

Sin cambios normativos a nivel federal y estatal a partir del impacto del instrumento de posicionamiento (véase capítulo de análisis jurídico)

Presencia en medios impresos y recursos académicos

 Notas: 7	 Referencias: 2

Número de expedientes del Reporte General de Quejas que incluyen derechos violados vinculados con el instrumento 2009 vs. 2017

Derechos	2013	2017	Diferencia	Variación %
Derecho a la protección de la salud	534	661	127	23.8% ↓
Derecho a la integridad personal	545	24	-521	-95.6% ↓
Derecho a recibir un trato digno y de igualdad	8	0	-8	-100.0% ↓
Derecho a la legalidad y seguridad jurídica	15	5	-10	-66.7% ↓
Derecho a vivir en el seno familiar o en un hogar que lo sustituya	Sin información			
Derecho a participar en actividades sociales, culturales y recreativas	Sin información			

Vigencia de la problemática en 2018 según personas expertas	
VIGENTE En suma, los contenidos del instrumento se consideran vigentes. Ni un solo testimonio de las personas expertas señaló el cumplimiento de las propuestas incluidas en el informe, más allá de avances focalizados. Se observa la necesidad de continuar con el tema de salud mental en la agenda de la Comisión Nacional ante la necesidad de contrarrestar el estancamiento en el que se encuentra no solo en los hospitales psiquiátricos, sino en toda la red del sistema de salud en México.	• “No hay una cobertura suficiente para la atención en salud mental y considero que deben considerarse problemas de salud pública.” (Gobierno) • “La población con algún tipo de trastorno mental no solamente no está siendo atendida, sino está siendo negada.” (Gobierno) • “Nada más para darles un dato, el Seguro Social atiende 72 millones de derechohabientes, tiene 320 psiquiatras en todo su sistema para atender el problema. En resumen, el Seguro Social niega el problema de la salud mental, resuelve lo que ya de plano lo rebasa, es decir, entonces, tiene un psiquiatra por ahí en cada hospital general regional y es todo.” (Gobierno) • “Hay entidades que no reúnen ni siquiera los requisitos mínimos que marca la norma, no hay quien los vigile y otra cosa que yo creo que afecta bastante es la falta de presupuesto, el presupuesto para la salud mental, o sea, de por sí el presupuesto para la salud yo creo que es bajo, pero para salud mental siempre es mínimo [...] creo que hay que cambiar políticas de salud en ese sentido de considerar estos problemas como prioritarios de la salud, destinarles más recursos.” (Gobierno) • “El 80 por ciento del presupuesto de salud mental y los recursos están concentrados en hospitales psiquiátricos, lo cual va en contra de toda regulación mundial.” (Academia) • “Se ha hecho mucho en regulación y nada en la realidad.” (Academia) • “Todo sigue centralizado, por ejemplo, la atención sigue centralizada en los hospitales psiquiátricos y creo que debe haber mucho mayor cobertura en la comunidad. O sea, porque se tiene que trabajar en la comunidad, tanto para acciones preventivas como para atención inmediata y que el paciente no llegue al hospital psiquiátrico y también una vez que salga del hospital se pueda reinsertar en la red social.” (Gobierno) • “Se la pasan haciendo campañas para prevenir la diabetes, para prevenir el cáncer, para prevenir todo, por qué no hacer una campaña que se hable de la prevención para llegar a un internamiento a un hospital psiquiátrico, porque cuando hablamos de un internamiento hablamos de ya un nivel de padecimiento muy alto al que pudo haberse evitado llegar.” (OSC) • “No puede haber en este país hospitales psiquiátricos de primera y de segunda o de tercera y la solución no es cerrarlos los que están mal, sino mejorarlos mientras sigan teniendo una vigencia.” (Gobierno) • “No basta con un informe, que tendría que haber sanciones y verdaderamente sanciones ejemplares no solo para la institución como tal, sino para los funcionarios que no cumplen las normas.” (OSC) • “Trato digno a los pacientes con enfermedad mental.” (Gobierno)

5. PROPUESTAS

A continuación, el equipo de investigación presenta un listado de propuestas para fortalecer la labor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con especial énfasis en impulsar la incidencia de futuras recomendaciones, informes especiales y pronunciamientos.

Las propuestas se generaron a partir de los testimonios de las 92 personas expertas, quienes participaron en los ocho grupos de enfoque celebrados en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el mes de agosto de 2018.

Las propuestas se agruparon para las etapas del proceso de elaboración del instrumento, para la fase posterior de difusión y seguimiento, así como propuestas generales de gestión. Finalmente se enlistan temáticas emergentes y retos mencionados por las personas expertas, quienes pusieron sobre la mesa para consideración de la CNDH y sus futuros instrumentos de posicionamiento en materia de derecho a la protección de la salud en México.

NOTA METODOLÓGICA

1. En este documento aparecen todas posturas y aportaciones expresadas durante la aplicación de las técnicas empleadas, con el fin de mostrar la diversidad de puntos de vista.
2. Las propuestas y opiniones de las personas expertas reflejan únicamente su opinión, no necesariamente del equipo de investigación.
3. Confirmar la pertinencia de las propuestas puede requerir análisis, investigación y diagnósticos específicos.
4. Aunque algunas propuestas ya se están implementando, el equipo decidió enlistarlas, con el fin que la Comisión conozca las acciones que requieren de mayor difusión entre personas expertas.

Propuestas para la etapa de desarrollo del instrumento

1. Fortalecer la vinculación con Universidades, OSC y Organismos internacionales, para investigación que respalde instrumentos de posicionamiento que emite la Comisión, así como la posterior difusión de estos entre sus comunidades de especialistas.

2. En el caso de instrumentos relacionados con el derecho a la protección de la salud, establecer un diálogo con la Comisión Nacional de Arbitraje Médico con el fin de compartir experiencias y puntos de vista para fortalecer su desarrollo e impacto.
3. Preferir un lenguaje accesible, que evite tecnicismos y conceptos, que alejen el contenido de los instrumentos de posicionamiento del entendimiento del público general, con el fin de facilitar su difusión, pero también para facilitar el entendiendo de las instituciones a las que se dirigen puntos recomendatorios y propuestas.
4. Realizar de todos los instrumentos de posicionamiento a futuro, una versión ejecutiva que sea didáctica y concreta.
5. En cada punto recomendatorio solicitar una cosa a la vez. Evitar puntos recomendatorios que piden dos o más elementos con el fin que las autoridades tengan claridad para ejecutar, y a la vez, facilite el seguimiento de cumplimiento a la CNDH.
6. Generar recomendaciones y propuestas específicas que incidan en la población objetivo y no sólo en procesos administrativos.
7. Generar recomendaciones y propuestas que sean viables de dar seguimiento, de medir en algunos casos a través de indicadores específicos, incluso considerar la opción de incorporar éstos en el cuerpo del texto de la recomendación.
8. Cuando se incorporen puntos recomendatorios, ser específicos sobre las temáticas, los contenidos y los resultados de estas, con el objetivo de orientar a las autoridades de manera más específica sobre lo que se quiere recomendar.
9. Impulsar en sus instrumentos de posicionamiento garantías de no repetición.
10. Se sugiere recomendar preciso y poco para que las evaluaciones sean viables técnica y financieramente, pero sobre todo válidas y comprobables. Pensar en traducir las recomendaciones en acciones específicas, fáciles de rastrear en su cumplimiento y considerar mayor tiempo para el cumplimiento de recomendaciones estructurales.
11. En el caso de futuros instrumentos de posicionamiento sobre derecho a la protección de la salud, emitir también recomendaciones a otras autoridades ajenas al sector salud, cuyas actividades se vinculan de manera indirecta a la protección de la salud en términos de prevención, como el sector educativo.
12. Que las recomendaciones generales e informes incluyan un plazo razonable para que la CNDH lleve a cabo la revisión, actualización y seguimiento; y para que las instituciones receptoras, consideren su impacto presupuestal en sus procesos de planeación.

13. Al emitir recomendaciones, considerar si las instituciones receptoras cuentan con los recursos materiales y humanos para implementarlas. En su caso, de manera conjunta, entre la CNDH y la institución vinculada, dirigir los instrumentos de posicionamiento y las propuestas al gobierno Federal y a la Cámara de Diputados, con el fin de que se programen los recursos necesarios en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
14. Cuando los puntos recomendatorios versen sobre cuestiones presupuestales, ser precisos y específicos en el ejercicio y cumplimiento sobre la necesidad de incrementos presupuestales en diversos sectores.
15. Continuar con la traducción de instrumentos de posicionamiento a lenguas indígenas.

Propuestas para la fase posterior a la emisión del instrumento de posicionamiento

16. Se propone que, al momento de presentar los instrumentos de posicionamiento por primera vez a la opinión pública y medios de comunicación, se invite a las autoridades a las que se dirigen las recomendaciones e informes, así como a OSC, academia, Comisiones estatales de derechos humanos y personas expertas en las distintas temáticas.
17. Generar estrategias de difusión efectiva de las recomendaciones e informes al personal operativo de las instituciones del sector salud. Fue claro en los grupos de discusión, que las recomendaciones e informes tienen poca penetración en administrativos, médicos y personal de enfermería. Existe un marcado distanciamiento en materia de derechos humanos en este grupo de profesionales a pesar de ser de las principales instituciones que concentran quejas sobre hechos violatorios.
18. Institucionalizar el seguimiento de las recomendaciones generales e informes especiales con una metodología homologada y temporalidades específicas.
19. Dar seguimiento a las recomendaciones e informes, a partir de indicadores estructurales, de proceso y de resultados.
20. Analizar la incorporación del seguimiento de las Recomendaciones Generales en una plataforma que permita conocer el cumplimiento de los puntos recomendatorios y propuestas de los informes especiales.
21. Generar mesas de trabajo y mecanismos, sitio web o cualquier otra plataforma interinstitucional que permita transparentar los procesos de seguimiento y difusión de las recomendaciones de la CNDH donde también las instituciones a las que se dirigen las recomendaciones puedan informar de las acciones implementadas.

22. Agregar un semáforo de cumplimiento, similar al utilizado en la presente investigación de cada uno de los puntos recomendatorios y propuestas de todos sus instrumentos de posicionamiento por institución (incluidos los informes con propuestas específicas) en su sitio de seguimiento: <http://informe.cndh.org.mx/recomendaciones.aspx>.
23. Generar un índice de cumplimiento de puntos recomendatorios por institución que se actualice mensualmente, y sea visible en el portal de inicio de la CNDH, con un vínculo a la página de seguimiento señalada en la propuesta anterior.
24. Priorizar la comunicación con la población general sobre de cuáles son las tareas de la CNDH y brindar información sobre cuáles son los derechos humanos de la población en general y cuando éstos son vulnerados. En este sentido se propone el empleo de diferentes soportes, tanto medios tradicionales como los vinculados a las nuevas tecnologías, así adaptar estos mensajes a las características de las diferentes subpoblaciones.

Propuestas en materia de gestión e incidencia

25. Fortalecer campañas que visibilicen la labor cotidiana de la CNDH, en la cual resuelve potenciales violaciones a derechos humanos de forma inmediata y a nivel micro, y que, por lo tanto, pocas veces es reconocido por la sociedad.
26. Fortalecer el canal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para la difusión de instrumentos de posicionamiento.
27. Fortalecer los perfiles profesionales y disciplinarios con los que cuenta la CNDH para su trabajo cotidiano e interdisciplinario.
28. Considerando que las instancias del sector salud son las principales receptoras de quejas, fortalecer las áreas encargadas de la atención, trámite y resolución de las mismas.
29. Acceso a servicios de atención psicológica y contención para los trabajadores y visitantes de la CNDH en caso de requerirlo.
30. Impulsar que las instancias a quienes se dirige un pronunciamiento de la Comisión Nacional, acaten el mismo como una muestra del compromiso con la protección y defensa de los derechos humanos.
31. Actualizar, capacitar y sensibilizar de manera permanente al personal de la Comisión Nacional y Comisiones estatales.

Propuestas sobre acciones y temáticas emergentes a considerar por la CNDH para futuros instrumentos de posicionamiento sobre el derecho a la salud en México

32. Fortalecer los programas de capacitación en materia de derechos humanos impartidos por la CNDH para sensibilizar a las autoridades que más recomendaciones y quejas reciben. En especial sobre el tema de derecho a la salud el equipo de investigación encontró que entre el personal médico desconocimiento sobre los derechos humanos, las atribuciones y alcances de la CNDH, así como su responsabilidad como servidores públicos.
33. Impulsar en Universidades donde se imparte la carrera de medicina, y en su caso, en otros niveles y licenciaturas, materias y cursos sobre derechos humanos, con el fin sensibilizar e interiorizar su importancia en la práctica profesional.
34. Impulsar el tema de consulta previa para grupos en situación de vulnerabilidad, en el caso implementación de acciones relacionadas con el derecho a la salud.
35. Impulsar un diálogo entre gobierno, personal del sector salud, OSC y las personas y familiares de pacientes, sobre las necesidades mutuas para fortalecimiento de la atención y condiciones en las que se presta.
36. Fortalecer la vinculación con OSC relacionadas a personas con discapacidad para entablar diálogo sobre las necesidades, conocimiento y fortalecimiento de la agenda mutua sobre derecho a la salud.
37. Homologar criterios y calidad en la atención y prestación del servicio de salud a nivel nacional.
38. Considerar impulsar capacitaciones para el personal del sector salud en género.
39. Considerar impulsar sensibilización y capacitación de médicos residentes y médicos de pregrado.
40. Considerar impulsar el cuidado de la salud a partir de la alimentación y una cultura de la nutrición.
41. Considerar impulsar el uso de un único sistema de expediente clínico electrónico intertransinstitucional a partir de experiencias exitosas.
42. Considerar impulsar instrumentos de posicionamiento sobre el efectivo respeto y ejercicio de los derechos laborales de las personas que laboran en el sector salud.
43. Considerar impulsar sensibilización y capacitación para personal médico en materia de no discriminación.

44. Considerar impulsar recomendaciones sobre la atención que reciben niñas y niños en el sector salud.
45. Considerar impulsar recomendaciones sobre la atención recibida por violencia sexual infantil en las instituciones del Estado mexicano.
46. Considerar impulsar recomendaciones sobre el derecho a la salud de personas con discapacidad.
47. Aunque no tiene competencia la CNDH, se mencionó considerar alguna medida sobre los abusos contra clientes de aseguradoras, así como un seguimiento a la atención que se da en hospitales privados.
48. Considerar impulsar recomendaciones sobre el derecho a la salud de las personas en Centros de Readaptación Social.
49. Considerar promover el cambio de indicadores usados en el sector salud.
50. Considerar impulsar medidas para el cuidado de la salud mental oportuna y para el incremento de las redes de atención.
51. Promover, en su caso, medidas para combatir la corrupción en el sector salud con proveedores de insumos en la materia.
52. Considerar impulsar recomendaciones para reducir el embarazo adolescente.
53. Impulsar instrumentos de posicionamiento sobre el derecho a la salud de las personas mayores.
54. Impulsar estudios de armonización legislativa.

6. CONCLUSIONES

A. RECOMENDACIÓN GENERAL 15/2009. SOBRE EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE SALUD

1. La Recomendación General 15/2009 Sobre el derecho a la protección de salud, documenta y aborda el incumplimiento de las obligaciones básicas en el ámbito de la prestación de los servicios de salud, al no garantizar la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad en las instituciones encargadas y materializar el derecho a la protección de la salud. Los ocho puntos recomendatorios, dirigidos a la Secretaría de Salud, SEDENA, SEMAR, IMSS, ISSSTE, PEMEX y gobiernos de todas las entidades, buscan modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas médicas y administrativas para garantizar el derecho a la protección de la salud en México.

2. Del instrumento en general, el 61 por ciento de los ocho puntos recomendatorios dirigidos a cada autoridad fueron evaluados con semáforo gris o rojo, es decir, sin respuesta o con respuestas sin argumentación suficiente. Respecto a los gobiernos estatales, la mitad de ellos no atendió la solicitud y el 16 por ciento de las respuestas fueron rechazadas, sin argumentación suficiente o acuse de recibo. A nivel federal sólo una tercera parte no respondió y únicamente el dos por ciento fue catalogado en semáforo rojo. Entre las respuestas satisfactorias destacan los estados de Chihuahua y Puebla que contaron con un 88 por ciento de respuestas con semáforo verde. Por su parte, Petróleos Mexicanos, contó con un 75 por ciento de respuestas satisfactorias, al igual que los gobiernos de Aguascalientes, Estado de México y Veracruz.

3. Sobresale que las autoridades que dieron respuesta a la solicitud de información lo hicieron en su mayoría con información cuantiosa y con soporte documental, lo que ayudó a que, de todos los instrumentos de posicionamiento analizados en el presente estudio, la Recomendación General 15/2009 es la que mayor cumplimiento presenta, aunque con un índice de cumplimiento bajo. El Índice de Cumplimiento A (que evalúa a todas las autoridades a las que se dirige el instrumento) de la recomendación general es bajo a nivel general (.31) y estatal (.28), pero medio en cuanto a las dependencias federales (.49). Las autoridades que enviaron respuestas tuvieron un número importante de puntos recomendatorios satisfactorios y con respuestas cooperativas. En consecuencia, el índice de cumplimiento B (que evalúa solo a las autoridades que respondieron) general fue medio (.59) el estatal de (.56) y el federal registró un nivel de cumplimiento alto con (.73).

4. A partir del análisis del contenido de las respuestas a las solicitudes de información, se contabilizaron un total de 938 acciones implementadas por las seis instituciones federales y 32 gobiernos estatales referidos en el instrumento. Al respecto, se identificó que casi la totalidad de las acciones informadas (89 por ciento) tiene incidencia directa en el cumplimiento de algún punto recomendatorio; y el 11 por ciento restante se relaciona con el tema del derecho a la

protección a la salud, pero no responde de manera directa a la Recomendación General. Para dar cumplimiento a la recomendación, las dependencias informaron sobre la actualización de los Manuales de Operación de diversos centros de salud, particularmente en los hospitales de alta especialidad, mencionaron la existencia de Planes Maestros de Gestión, los recursos presupuestales solicitados y recibidos, así como capacitación al personal para el cumplimiento de las diversas Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con el sector, entre otras acciones.

5. La Recomendación General 15/2009 fue, de todos los referidos en el presente estudio, el instrumento de posicionamiento más citado en referencias académicas, al concentrar nueve artículos, de los once encontrados. No obstante, únicamente se encontraron tres notas, todas de La Jornada en la muestra de medios impresos. Sobresale que la mayoría de los artículos académicos que retoman a la recomendación, reconocen su relevancia en el debate para revertir violaciones al derecho a la protección a la salud en México. Igualmente, destaca que el instrumento es parte de artículos que retoman la temática de violencia obstétrica. En el caso de los medios impresos, las notas ahondan en el contenido de la recomendación, explicando la importancia de promover modificaciones a disposiciones legislativas y práctica médica para mejorar el acceso de los servicios de salud en México.

6. Respecto a los derechos humanos referidos en la Recomendación General No. 15/2009, sobre el derecho a la protección a la salud, el Reporte General de Quejas solo cuenta información de los derechos al trato digno, igualdad y protección a la salud. Es precisamente este último derecho al que se relaciona casi la totalidad del instrumento y en el que se observa un incremento de 320 por ciento, pues pasó de 455 registros en 2009 a 1,457 en 2017. Igualmente, se observa un incremento de 200 por ciento en las violaciones al derecho al trato digno en el mismo periodo. Estos datos dan cuenta de la actualidad y relevancia para el país y la Comisión Nacional la efectiva protección del derecho a la salud, si a esto se suma que son las instituciones del sector las que más quejas reúnen.

7. A partir de la valoración realizada por las personas expertas el tema que aborda la recomendación es vigente debido a que el diagnóstico y los puntos recomendatorios no han sido debidamente atendidos por las autoridades desde 2009. Se refirieron avances a partir del seguro popular y capacitaciones. Señalaron que el IMSS es la principal autoridad vinculada a las quejas presentadas ante la CNDH. La falta de médicos, infraestructura, atención de calidad y de presupuesto en general es lo que ha hecho de los servicios de salud se encuentren en un estancamiento y abandono. Igualmente se refirió la falta de sensibilización y capacitación en materia de derechos humanos, NOM, y en general falta de articulación de esfuerzo interinstitucionales a favor de la salud. Los retos mencionados en su mayoría responden a cuestiones estructurales y la fragmentación del sistema de salud por lo que harán falta esfuerzos de largo aliento y una verdadera voluntad política y presupuestal para revertirlos.

8. En suma, y consideración del equipo de investigación, la controversia sobre la emergencia de una reforma que permita universalizar el sistema de salud tomó un lugar importante en la agenda del saliente presidente Enrique Peña Nieto. Sin embargo, no hay una claridad del Sistema

de Salud en el futuro, no solo por el financiamiento que el Programa de Salud Pública necesita, sino porque son cada vez más las demandas que requieren no sólo de la universalización del aseguramiento sino del acceso en igualdad de condiciones y calidad en el servicio prestado.

9. El principal desafío para garantizar el derecho a la salud consiste en implementar mecanismos adecuados de equidad, solidaridad y garantía de acceso a los servicios médicos sin que esto provoque dificultades agudas en la heterogeneidad en la calidad y en las prestaciones de los sistemas públicos de salud sin olvidar que la protección social para los gobernados se observa cada vez más limitada y poco asequible. En este sentido deberán ser varios los elementos que formen parte de la evaluación y la implementación en el Sistema de Salud, que se deben realizar sobre la situación actual respecto de los derechos sociales y humanos que jurídicamente se reconocen en nuestro país y adicionalmente en nuestro propio hemisferio.

B. RECOMENDACIÓN GENERAL 29/2017. SOBRE EL EXPEDIENTE CLÍNICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN SERVICIOS DE SALUD

1. La Recomendación General 29/2017 Sobre el expediente clínico como parte del derecho a la información en servicios de salud aborda las violaciones al derecho a tener y acceder a un expediente clínico como parte del derecho a la información. Los cinco puntos recomendatorios dirigidos a la Secretaría de Salud, SEDENA, SEMAR, IMSS, ISSSTE, PEMEX y gobiernos de todas las entidades, buscan impulsar el debido cumplimiento en la integración de los expedientes clínicos de las usuarias y usuarios de los servicios de salud.

2. Poco más de la mitad las instituciones requeridas para la Recomendación General 29/2017 (58 por ciento) no dieron respuesta a la solicitud de información. A nivel federal, de las seis dependencias, sólo atendieron la solicitud la Secretaría de Salud y el ISSSTE. Respecto a las 32 entidades federativas, 18 no brindaron información, cuatro remitieron la Recomendación a otra dependencia del estado, pero no dieron más respuesta y una más informó sobre acciones no relacionadas con el instrumento. Sólo el 12 por ciento de las acciones fue clasificada como satisfactoria, con una distribución similar entre dependencias federales y estatales, ya que el primer nivel de gobierno registró un 13 por ciento de acciones en semáforo verde, mientras que en los estados fue el 12 por ciento. Las dependencias con el mayor porcentaje de respuestas positivas fueron los gobiernos del Estado de México y Guanajuato.

3. El Índice de Cumplimiento A General es bajo (.17), pero si se consideran sólo a las instituciones que atendieron la petición de información, el Índice de cumplimiento B se eleva a (.40). Esto implica que fueron pocas las dependencias que dieron respuesta, pero quienes sí lo hicieron, tuvieron un grado considerable de atención positiva (semáforo verde o amarillo). Esta situación se vuelve más notoria a nivel federal, debido a que el ICA es de (.20) como resultado de que únicamente dos de seis dependencias dieron respuesta, pero el índice del par de dependencias que sí respondieron se eleva a (.60), el cual es alto.

4. Las instituciones competentes informaron de 366 acciones vinculadas con las recomendaciones del instrumento agrupadas en 17 categorías diferentes. En su mayoría, se refieren a precisar el marco normativo que regula el tema (72), capacitación al personal (56), evaluación y supervisión de expediente clínico (53) y Comité de expediente clínico (38). Para dar cumplimiento a la recomendación, las dependencias reportaron principalmente sobre la instalación de los respectivos Comités de Expedientes Clínicos por medio del cual, realizan evaluaciones periódicas de los mismos; la contratación de empresas para el mantenimiento de software con el que se registran los expedientes clínicos electrónicos; y la capacitación al personal sobre la Norma Oficial Mexicana relacionada con el tema.

5. La Recomendación General 29/2017 Sobre el expediente Clínico, aunque solo contó con cuatro notas en los periódicos de la muestra, fue el segundo instrumento más citado de los cinco analizados en el presente estudio, después del Informe sobre hospitales psiquiátricos de 2013. Por su parte, al ser emitida recientemente en 2017, hasta julio de 2018, el instrumento de posicionamiento no tuvo impacto alguno en publicaciones académicas.

6. En cuanto a las quejas presentadas a la CNDH, no se contó con registros de los derechos al acceso a la información y a contar con un historial clínico completo, por lo que se pudo analizar solo el derecho a la protección a la salud. Sobre ese último el número de quejas vinculadas al tema de expediente clínico es muy bajo, pues solo se registraron 23 de enero de 2009 a diciembre de 2017.

7. A partir del análisis realizado por las personas expertas, se reconocen algunos avances y voluntad de cumplir con el instrumento, no obstante, se registra una insuficiente implementación de los puntos recomendatorios vinculados al expediente clínico. De acuerdo con los testimonios recogidos es necesario un mayor impulso y coordinación a nivel nacional y estatal que permita a los usuarios de los servicios de salud contar con una adecuada integración de expediente, portabilidad y privacidad a sus datos personales.

8. En suma, falta disponibilidad de recursos humanos, técnicos y financieros para implantar un expediente clínico electrónico y que permita la interoperabilidad de información del expediente clínico en el sistema nacional de salud. En este sentido es necesario, formación en expediente clínico que deberá comprender, desde la integración conforme a norma, hasta concientizar al personal de salud involucrado en la relevancia de integrar los expedientes de forma adecuada y sobre el manejo de los datos personales que se recaban, tratan y custodian. Para ello resulta vital situar a las personas como el centro de las políticas públicas en salud, a decir reivindicar y posicionar el derechos humano de acceso a la información del expediente clínico como parte de los derechos de protección a la salud; posicionar que el límite de acceso al expediente clínico se encuentra en la protección de los datos personales frente a terceros y- o de terceros no autorizados; que la protección de los datos personales en salud que obran en el expediente clínico está relacionados con el tema de la seguridad de los pacientes; y posicionar el debido cumplimiento del llenado y manejo del expediente clínico como obligatorio para un proceso de certificación independiente.

C. RECOMENDACIÓN GENERAL NO 31/2017. SOBRE LA VIOLENCIA OBSTÉTRICA EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

1. La Recomendación General 31/2017 documenta y recomienda en materia de violencia obstétrica en el sistema nacional de salud. Visibiliza la situación de violencia que experimentan las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio en las instituciones de salud. A partir de los seis puntos recomendatorios dirigidos a la Secretaría de Salud, SEDENA, SEMAR, IMSS, ISSSTE, PEMEX y gobiernos de todas las entidades, busca contribuir en la identificación y eliminación de toda práctica que genere violaciones a los derechos humanos de las mujeres en el contexto de la atención obstétrica.

2. A nivel federal, de las seis instituciones a las que les fue requerido el instrumento, sólo la Secretaría de Salud dio respuesta a la misma, por lo que el 83 por ciento de las recomendaciones fue clasificada como sin respuesta. En cuanto a la información proporcionada por la Secretaría de Salud, un tercio de las acciones presentadas se consideró como respuesta satisfactoria y las dos terceras partes restantes como cooperativa pero incompleta. Respecto a la atención brindada por los 32 gobiernos estatales, el 74 por ciento de los puntos recomendatorios fueron evaluados con semáforo gris o rojo. Destaca que 17 entidades no enviaron información y tres más no proporcionaron acciones relacionadas para dar algún grado de cumplimiento (semáforo rojo). En el otro extremo sobresalen los gobiernos de San Luis Potosí y Chiapas, cuya totalidad de actividades fueron consideradas como satisfactorias o cooperativas (semáforo verde o amarillo).

3. En cuanto al Índice de Cumplimiento A de las instituciones federales, se presentó un nivel muy bajo (0.11), aunque al considerar sólo a la Secretaría de Salud, este indicador es alto (.67), lo cual indica que esta institución proporcionó mayoritariamente información útil y relacionada con el instrumento. A nivel estatal el resultado es diferente: si bien coincide en la baja participación de las dependencias -el ICA estatal es de (.17), aquellas que sí atendieron la solicitud respondieron principalmente de forma no satisfactoria, por lo que el ICB presentó un valor de (.36). El resultado del índice de cumplimiento general es, en consecuencia, bajo con un ICA de (.16).

4. Para atender la Recomendación General 31/2017, las instituciones informaron 103 acciones, de las cuales, sólo el 12 fueron valoradas como información complementaria y los 92 restantes se relacionaron con el cumplimiento del instrumento. La capacitación al personal; la creación de planes, programas y estrategias; así como el girar instrucciones al personal a su cargo fueron las categorías vinculadas más recurrentes. Lo anterior, debido a que el propio instrumento reitera la necesidad de implementar programas de atención a las mujeres en condición de embarazo en apego a los derechos humanos y bajo el “Modelo de Atención a las Mujeres durante el Embarazo, Parto y Puerperio con Enfoque Humanizado, Intercultural y Seguro”. Destaca también la escasa atención sobre el presupuesto e infraestructura que asegure el trato en condiciones óptimas de las mujeres embarazadas, así como el impulso a la partería tradicional.

5. La recomendación general fue encontrada en tres notas de la muestra de medios de comunicación impresos, lo que llama la atención por la importancia y centralidad del tema. Al ser emitido recientemente en 2017, hasta julio de 2018, el instrumento de posicionamiento no tuvo impacto alguno en publicaciones académicas.

6. En los casos de violaciones al derecho a la salud directamente relacionadas con violencia obstétrica, las quejas pasaron de 47 en 2016 a 26 registros en 2017, por lo que es posible que en los próximos años se dé incremento, debido a la visibilización y concientización que ha impulsado esta recomendación general y otros esfuerzos multisectoriales sobre la violencia obstétrica en el país.

7. La CNDH en la Recomendación General 31/2017 observó que criminalizar y recurrir a la vía penal en los casos sobre violencia obstétrica, resultan ser medidas poco efectivas para asegurar una atención obstétrica adecuada.

8. No obstante que, la CNDH en el punto 220 de la Recomendación General 31/2017 sugiere a las autoridades recomendadas elaborar un diagnóstico o análisis para detectar las necesidades materiales, de infraestructura y de personal que requieren para satisfacer las demandas obstétricas de la población objetivo, con calidad y calidez, hubiera sido preferible que este aspecto se incluyera como un punto recomendatorio específico.

9. Sería conveniente que en futuros instrumentos sobre violencia obstétrica, dentro de los puntos recomendatorios, se solicite a las autoridades responsables realizar acciones para difundir entre la población en general y de manera especial entre las mujeres cuáles son sus derechos durante el embarazo, parto y puerperio, aspecto importante toda vez que el fenómeno de la violencia obstétrica, obedece, en parte al desconocimiento de las mujeres sobre qué acciones y omisiones constituyen violencia obstétrica.

10. Es necesario que las instituciones de salud fortalezcan sus estructuras institucionales para investigar y, en su caso, sancionar prácticas contrarias a los derechos de las mujeres en el ámbito de la atención obstétrica. Asimismo, generar bases de datos sobre incidencia de situaciones de violencia obstétrica y mecanismos para que las usuarias puedan inconformarse por acciones y omisiones que vulneren sus derechos.

11. Las mujeres indígenas sufren en mayor proporción de violencia obstétrica durante la atención de sus embarazos, partos y puerperios; por ello, sería conveniente que la CNDH elabore y difunda una síntesis de la Recomendación General 31 /2017 en diversas lenguas indígenas, para hacer accesible su contenido a este grupo poblacional.

12. Es necesario la CNDH continúe con la difusión de la Recomendación General 31/2017 para colaborar a visibilizar este fenómeno que, si bien no es reciente, en ocasiones, por desconocimiento es invisibilizado por el personal de salud y normalizado por las mujeres que reciben atención obstétrica.



13. Se sugiere también un seguimiento puntual de las recomendaciones particulares sobre violencia obstétrica, para garantizar una reparación integral a las víctimas, y en caso de incumplimiento o cumplimiento parcial hacer pública esa situación, en términos de lo que establece la normatividad de la CNDH.

14. La CNDH turnó copia de la Recomendación General 31/2017 a las instituciones públicas de educación superior, formadoras de médicos cirujanos, especialistas en ginecoobstetricia y enfermería, a efecto de que se impartieran a los alumnos de pregrado y posgrado, cursos y/o talleres de sensibilización en materia de derechos humanos, vinculándolo en el marco de la atención obstétrica y atendiendo los enfoques de género e interculturalidad.

15. Resulta importante que tanto la CNDH como las comisiones estatales de derechos humanos incorporen en sus catálogos de hechos violatorios de manera explícita “violencia obstétrica”.

16. En suma, el tema permanece vigente debido a que el diagnóstico y las recomendaciones no han sido debidamente atendidas por las autoridades. Empero se reconoce la potencia e importancia del tema, el cual ha sido posicionado en la agenda en gran medida a las distintas recomendaciones emitidas por la CNDH sobre violencia obstétrica, así como por esfuerzos de OSC y academia que en conjunto han sumado a la discusión y propuestas concretas. Si bien el tiempo transcurrido desde la emisión de la recomendación general ha sido poco, se recogieron experiencias de avances en espacios específicos que podrían servir de experiencia para la implementación de políticas más ambiciosas que permitan erradicar las prácticas que el instrumento de posicionamiento refiere.

D. INFORME ESPECIAL SOBRE LOS HOSPITALES PSIQUIÁTRICOS QUE DEPENDEN DEL GOBIERNO FEDERAL Y ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (2013)

1. El Informe Especial sobre los hospitales psiquiátricos que dependen del gobierno federal y estados de la República Mexicana de 2013, documenta la atención a la salud a personas diagnosticadas con alguna condición mental y que se encuentran internadas en diversas unidades de atención integral hospitalaria médico-psiquiátrica en el país. El objetivo general de sus propuestas se encuentra en unificar criterios de operación, actividades y actitudes del personal de las unidades que prestan servicios de atención hospitalaria médico-psiquiátrica, las cuales fueron dirigidas a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de todas las entidades federativas. Entre los derechos humanos violados que refiere el instrumento se encuentran el derecho a la protección de la salud, a la integridad personal, a recibir un trato digno y de igualdad, a la legalidad y seguridad jurídica, a vivir en el seno familiar o en un hogar que lo sustituya y a participar en actividades sociales, culturales y recreativas.

2. El nivel de participación de las dependencias a las que les fue solicitada información para el Informe Especial fue alto. Únicamente el 14 por ciento de las instituciones no dio respuesta: La Secretaría de Salud atendió el requerimiento y sólo los gobiernos de Aguascalientes, Estado de

México y Tamaulipas no dieron respuesta a la solicitud. Cabe aclarar que, debido a la especificidad del tema, once entidades no fueron competentes ya que no cuentan con hospitales psiquiátricos a su cargo. A pesar de la elevada respuesta, el 73 por ciento de las mismas fueron catalogadas en semáforo rojo. Respecto a las acciones satisfactorias presentadas, destacan los gobiernos de Colima y Guanajuato, cada una con 79 por ciento de respuestas con semáforo verde.

3. En este sentido, el Índice de Cumplimiento General A es muy bajo (.12), y varía muy poco al considerar sólo a las instituciones que dieron respuesta (.14). Esto significa, como se mencionó anteriormente, que la gran mayoría de las respuestas recibidas fueron rechazadas, sin argumentación suficiente o acuse de recibo (semáforo rojo). A nivel federal, la Secretaría de Salud, con un índice de cumplimiento medio (.47), y a nivel estatal el ICA fue bajo (.11), que es el que impulsa el bajo índice de cumplimiento a nivel general.

4. Para dar atención al Informe Especial 2013 sobre hospitales psiquiátricos, las instituciones reportaron 119 acciones, de las cuales el 65 por ciento estuvo vinculado al tema y el otro 35 por ciento fue información complementaria que no atendía directamente a los puntos recomendatorios. Sobre las acciones vinculadas, éstas se distribuyeron en 11 diferentes categorías, siendo las más frecuentes el precisar el marco normativo que regula el tema; planes, programas y estrategias, así como capacitación al personal. En el otro extremo, en 23 ocasiones se respondió que no cuentan con facultades, atribuciones o competencia en la materia. Éste el principal motivo por el que las dependencias que respondieron tuvieron un muy bajo nivel de cumplimiento.

5. El Informe Especial sobre los hospitales psiquiátricos, de todos los instrumentos citados en el presente estudio, fue el que mayor presencia tuvo en medios de comunicación impresos (siete notas). Por su parte, fue referido en dos artículos académicos. De todos los instrumentos analizados solo este y la recomendación general 15/2009 tuvieron incidencia en revistas especializadas. El tema más vinculado a las publicaciones, tanto en artículos como en notas fueron los maltratos que reciben las personas que reciben tratamiento psiquiátrico, así como aquellas que además están diagnosticadas con VIH.

7. En general, las quejas que involucran violaciones al derecho a la salud y relacionadas con los temas del informe tuvieron un incremento del 24 por ciento desde 2013. No obstante, del resto de derechos referidos se redujeron en dos terceras partes las quejas relacionadas con el derecho a la seguridad jurídica, casi desaparecen las relacionadas con el derecho a la integridad y seguridad personal y decreció hasta cero las referidas al trato digno.

8. En suma, a partir de la evaluación realizada por las personas expertas, los contenidos del instrumento se consideran vigentes. Ni un solo testimonio señaló el cumplimiento de las propuestas incluidas en el informe, más allá de avances focalizados. Se observa la necesidad de continuar con el tema de salud mental en la agenda de la Comisión Nacional ante la necesidad de contrarrestar el estancamiento en el que se encuentra no solo en los hospitales psiquiátricos, sino en toda la red del sistema de salud en México.

E. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD EN LAS MUJERES INDÍGENAS EN MÉXICO

1. Es preciso atender a las condiciones de posibilidad para promover un acceso efectivo a la salud por parte de los miembros de las comunidades indígenas, pues la ampliación en la cobertura de salud ha resultado insuficiente en la medida en la que deben superarse una serie de circunstancias para tener la posibilidad real de recibir atención médica. Si bien se observa como positiva la promoción de unidades móviles que pueden adentrarse en las comunidades para la prestación de servicios de salud, es de hacer notar que se trata de acciones que al no consolidar servicios en la cercanía de las localidades resultan insuficientes ante las contingentes necesidades de la población.
2. En el caso de localidades en las que se ha logrado consolidar infraestructura para la prestación del servicio es de hacer notar la carencia de personal médico, unidades de resolución ante urgencias o incluso de material médico y medicamentos, lo cual se traduce en una violación directa al derecho humano a la salud.
3. Se evidencia aún una tasa de mortalidad más alta en la población indígena en relación a la población no indígena, es preciso que las acciones para la población sean focalizadas y se establezcan programas interculturales de medicina preventiva para aquellos padecimientos indicados como de alta incidencia o que siendo tratables reportan un número de defunciones por encima de la estadística.
4. Es preciso fortalecer los programas de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural como parte de los Servicios de Salud.
5. Resulta fundamental se desarrollen programas de prevención de enfermedades de transmisión sexual bajo una perspectiva intercultural.
6. El respeto por el territorio y los recursos es fundamental para la protección a la salud de las comunidades indígenas, como ha quedado señalado los programas de prevención de enfermedades tales como la diabetes deben involucrar al núcleo familiar y poner especial atención en la dieta, la transformación del entorno ha incidido de manera desfavorable y ha elevado los índices de esta enfermedad, por lo cual es preciso proteger el derecho que tienen a sus propios recursos como un factor fundamental.
7. Es especialmente preocupante, en el contexto del Estado de Derecho, la vulneración del derecho a la salud de personas que teniendo seguridad social no pueden acceder a los servicios que este esquema les ofrece por la reiterada violación a sus derechos como trabajadores, es preciso que las autoridades laborales pongan especial atención en la protección de los grupos indígenas jornaleros o agrícolas, de manera particular en mujeres embarazadas haciendo efectiva la actuación de la “Inspección en el Trabajo” que contempla la Ley en la materia.

Tomo XI

Derechos de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas

COORDINACIÓN DEL PROYECTO

Laura Gurza Jaidar

Directora General de Planeación y Análisis

Mauricio Collado Martínez

Director de Diseño de Estrategias y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz

Subdirectora de Diseño de Estrategias

Supervisión del Proyecto

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Cuarta Visitadora General

Laura Adriana Vargas Mayoral

Directora General

Javier Sánchez Garduño

Subdirector de Área

Karime Suri Salvatierra

Visitadora Adjunta

Elaboración de la investigación

Serena Eréndira Serrano Oswald

Ariana Estrada Villanueva

Coordinadoras de la Investigación

José Ricardo Robles Zamarripa

Carolina Espinosa Luna

Alejandro Tlacaélel Ramírez de León

Patricia Nova Aranda

Elizabeth Aristizábal Gómez

Investigadores

José Pliego San Martín

Elvia Gómez Arce

Miguel Ángel Paredes Rivera

Salvador Guerrero Navarro

Asistentes de investigación



PRESENTACIÓN

El estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Pueblos y comunidades indígenas trata de ser una contribución para lograr un objetivo final: evidenciar aquellos procesos de materialización de los derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas en México, así como las rutas para su exigibilidad y justiciabilidad, con lo que se evidencia que aún hoy quedan muchos desafíos, ya que las personas indígenas siguen experimentando discriminaciones y exclusiones que se derivan de la discriminación estructural a la que han estado sometidas. Los pueblos y comunidades indígenas lejos de ser valoradas positivamente, como parte de la riqueza cultural y diversidad de México, son constantemente menospreciados y sometidos a condiciones de profunda injusticia que —en gran medida— reflejan la ausencia de respeto a dichos pueblos como sujetos con derechos plenos reconocidos constitucionalmente.

Ante esta situación de profundas y sistémicas injusticias, los derechos humanos pueden —y deben— tener un rol para tratar de combatir las mismas de forma efectiva. Ello implica, entre muchas otras cosas, que las personas y pueblos indígenas sean considerados como sujetos plenos de derechos y no como un sujeto social que —usualmente— es construido como «un problema» a resolver. La interacción entre los derechos humanos y la vida de los pueblos indígenas podría ser efectiva para combatir las injusticias antes mencionadas puesto que alrededor de dichos derechos, se han generado una multiplicidad de herramientas que buscan impulsar el respeto y protección de sus vidas, garantizando y promoviendo las conductas que se traduzcan en el cese de las afectaciones en su contra y en el incremento de su bienestar y el respeto de su autonomía.

En el complejo entramado antes esbozado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) debe ser un actor fundamental para lograr la sinergia positiva entre los derechos humanos y la defensa y mejora de las condiciones de vida de la población indígena en México. La Comisión, como un órgano público de protección de derechos humanos, está encargada de fungir como garante de los derechos de las personas que habitan o transitan por el país y, su conducta, puede tener un impacto particularmente significativo frente a las personas y grupos sociales históricamente vulnerabilizados y violentados en sus derechos, como es el caso de los pueblos indígenas. La Comisión, considerada entonces como una institución de observancia y garantía de los derechos humanos, tiene atribuciones para evaluar y emitir Recomendaciones Generales sobre las violaciones que los pueblos y comunidades indígenas mexicanas han vivido históricamente y que continúan padeciendo hasta nuestros días.

En concreto, dentro del catálogo de acciones que la CNDH puede desplegar, vale resaltar que las Recomendaciones Generales (RG) significan un instrumento eficaz para evidenciar las injusticias que recurrentemente padecen las personas y pueblos indígenas en el país. Esto porque, como se indicó previamente, las violaciones a los derechos y las condiciones de vida de

dichos pueblos son resultado de dinámicas multicausales y de naturaleza sistémica. Por lo tanto, los Instrumentos de posicionamiento objeto de este estudio al tener un carácter general, son también herramientas de vocación global y holística que —como se resaltarán en este análisis— pueden servir para comprender y atajar dinámicas sistémicas sin dejar de sustentarse en situaciones específicas de violaciones a derechos humanos. Asimismo, las RG tienen el potencial de ser mecanismos idóneos para materializar la promoción de los derechos en el territorio nacional.

Por lo tanto, el presente estudio pretende impulsar una amalgama dinámica y positiva entre el quehacer académico y la labor de la CNDH para que a través de un estudio exploratorio y análisis de los Instrumentos de posicionamiento de esta última se contribuya a incrementar cada vez más las posibilidades de interrumpir finalmente el *continuum* histórico de injusticias y violaciones a los derechos humanos en contra de los pueblos y comunidades indígenas de México.

El estudio pretende mostrar los alcances y el grado de cumplimiento de los siguientes Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

- Recomendación General Número 4/2002 derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar.
- Recomendación General Número 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana.

Los principales elementos que contiene el estudio —en extenso— son:

Una *Síntesis metodológica* donde se define el objetivo de estudio y la metodología con la que se desarrolló la investigación; una referencia al *Contexto actual de los pueblos y comunidades indígenas*, en el que se incorporan diversos elementos que permiten identificar la situación de las poblaciones indígenas en México, en respeto a la centralidad que deben tener los sujetos sociales de derechos alrededor de los cuales se reflexione. Una *Síntesis de resultados* que tiene el objetivo de mostrar los principales resultados de la investigación de manera resumida, incluyendo los resultados de los semáforos e índices de cumplimiento, así como los demás factores considerados para evaluar el impacto de las Recomendaciones Generales.

Posteriormente, se da paso al *Análisis transversal de los instrumentos de posicionamiento en materia indígena emitidos por la CNDH* donde se presentan por separado, las características principales de las Recomendaciones de estudio, así como los semáforos e indicadores de resultados de manera amplia y suficiente; y un análisis de los expedientes de queja concluidos por los derechos abordados en las RG bajo estudio. Finalmente, se desarrolla un análisis cualitativo e interpretativo de la percepción de algunos expertos respecto a la temática de ambas recomendaciones. Luego se presenta el *Análisis jurídico e impacto en medidas legislativas de las dos Recomendaciones Generales* con el objetivo de analizar los impactos de los Instrumentos de

posicionamiento desde la perspectiva jurídica, poniendo énfasis en las conductas a cargo de las autoridades estatales y las obligaciones específicas que debieron cumplir en función del contenido de las RG. El siguiente apartado del estudio es el *Análisis de impacto de las recomendaciones generales en la política pública y en medios de comunicación*, en el cual se parte de la deseable relación entre derechos humanos y políticas públicas, y sus especificidades de conformidad con el contenido de los instrumentos recomendatorios. La sección finaliza con una revisión sistemática de los contenidos noticiosos y académicos sobre los derechos humanos de las personas y comunidades indígenas entre 2002 y 2017. Por último, se presentan una serie de *Conclusiones y propuestas* con la finalidad de coadyuvar a mejorar la eficacia de las RG y el nivel de respuesta y cumplimiento de las instancias recomendadas.



INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como objetivo verificar el nivel de cumplimiento de las Recomendaciones Generales que ha emitido la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dirigidas a distintas autoridades con relación a la violación de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como estimar el impacto de las respuestas de las recomendaciones referidas en los ámbitos legislativos, de política pública y las prácticas administrativas vinculadas con estas poblaciones.

El presente documento no es solamente un estudio descriptivo de la situación actual de los pueblos y comunidades indígenas, es sobre todo un estudio del nivel de cumplimiento de las obligaciones del Estado para garantizar la protección de los derechos humanos de las poblaciones indígenas vinculados a ambas recomendaciones, bajo los principios de *universalidad*, *interdependencia*, *indivisibilidad*, y *progresividad*, así como por el principio *pro persona*; sustentado en los pactos y tratados internacionales que México ha firmado y ratificado respecto a los pueblos y comunidades indígenas.

Como se señaló previamente, el objetivo central del presente estudio es averiguar si las autoridades recomendadas han llevado a cabo, o no, los cambios promovidos por la CNDH a través de las recomendaciones generales 4/2002 y 27/2016. En otras palabras, la finalidad primaria es brindar a la Comisión de mayores elementos para evaluar la eficacia de los Instrumentos de Posicionamiento bajo estudio. De forma consecuente, si el objetivo anterior se logra, ello permitiría tener mayor claridad sobre la mejora o deterioro del nivel de disfrute de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas en México. Asimismo, permitirá vislumbrar cuáles son los principales desafíos y espacios de oportunidad para imprimir mayor efectividad a la labor de la CNDH como garante y defensora de los derechos de la población indígena en el país e incluso, permitir que —en caso necesario— dicha institución replantee sus estrategias en función de los resultados que sus Instrumentos de Posicionamiento han arrojado conforme a los parámetros de este estudio.

Se trata —en suma— de dirigir los datos, diagnósticos, reflexiones y argumentos que integran este estudio a fortalecer la labor de la CNDH como garante de derechos humanos, con el fin último de lograr la mejora de las condiciones y situaciones de vida de la población indígena en el país que —aún hoy— enfrenta un complejo sistema de opresiones e injusticias y violaciones a sus derechos.

1.1. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

La protección de los derechos humanos como institución tiene antecedentes muy antiguos y la misma ha sido resultado de múltiples procesos sociales, ocurridos en diversos contextos, expresivos de dinámicas que fluctúan entre la exigencia popular y el reconocimiento institucional en un ciclo continuo y mutable. Fue hasta la década de los 40 del siglo pasado, cuando la idea de los derechos humanos universales entró en la esfera internacional a través de la Carta de las Naciones Unidas (1945)¹ y fue más ampliamente desarrollada en la Declaración Universal (1948).²

Para las voces allí representadas, los derechos humanos desde entonces fueron concebidos como una base mínima para lograr la protección de la humanidad más allá de las fronteras de los Estados; es decir, fue el momento en el cual se impulsó explícitamente un proyecto humanista de alcances globales desde el escenario internacional.³ El reconocimiento de estos derechos fue concebido como un proyecto en pro de la justicia -en un sentido amplio- para todos los seres humanos y para evitar la repetición de atrocidades como las cometidas en la Primera y Segunda Guerras mundiales. Vale resaltar que ese reconocimiento institucional no es un avance menor y desde su existencia ha generado múltiples y diversos procesos sociales a favor de su materialización. Por ello, es importante concebir dichos derechos, sí como normatividad fundamental que representa una garantía mínima para el respeto, protección y la mejora de la vida de las personas,⁴ pero también como productos sociales cuya concepción y materialización está altamente influenciada por el contexto donde ocurren.⁵

No obstante, no debe obviarse que como señala Samuel Moyn,⁶ ambos instrumentos no tuvieron una repercusión determinante durante mucho tiempo, debido a factores como la falta de entendimiento sobre el significado del concepto de derechos humanos, la falta de voluntad política, no solo para entenderlos, sino para garantizar su protección, así como la existencia de otros proyectos de justicia y emancipación no expresados en términos de derechos.⁷ Fue hasta la década de los 70 del siglo XX, cuando se dio un alza impresionante del uso de los derechos humanos; al respecto, Moyn especifica que fue principalmente el colapso del estado de bienestar y del socialismo en muchos países, lo que impulsó el surgimiento de grupos de disidentes en

¹ ONU “Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia” disponible en: <http://www.un.org/es/charter-united-nations/> consultado el 14 de diciembre de 2018.

² ONU “Declaración Universal de Derechos Humanos” Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

³ Glendon, Mary-Ann, *Un mundo nuevo: Eleanor Roosevelt y la Declaración Universal de Derechos Humanos*, México D.F., FCE/CDHDF/UP, 2011.

⁴ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

⁵ Herrera Flores, Joaquín, *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto*, Madrid, CATARATA, 2005.

⁶ Galvis Castro, Felipe A. “Samuel Moyn (2015). *La última utopía: los derechos humanos en la historia* (Jorge González Jácome Trad.)” Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana. Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 19, núm., 1, enero-junio, 2017, pp. 167-176. Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

⁷ Moyn, Samuel, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge, Harvard University Press, 2010.

contra de los regímenes autoritarios del nuevo sistema mundial neoliberal que utilizaron el discurso de derechos humanos como una alternativa para luchar por la justicia y defender la dignidad humana.

A pesar de ese camino fluctuante, los derechos humanos han sido reconocidos —al menos en el mundo occidental— como las condiciones mínimas que todo ser humano merece para su desarrollo integral, para el disfrute del más alto nivel posible de bienestar, y “... se han posicionado como valores culturales, morales y políticos con alcance global en las últimas décadas, al precio del colapso o la pérdida de protagonismo de otras utopías: los movimientos pacifistas, los movimientos sociales surgidos a propósito de Mayo de 1968 francés, los movimientos cristianos, el comunismo, el Nuevo Orden Económico Mundial, las luchas anticoloniales por la autodeterminación de los pueblos, etc.”.⁸ Desde entonces se reconoce a los derechos humanos como un modelo universal moderno de libertad e igualdad. Sin embargo, debe tenerse presente que los derechos humanos son también un «terreno en disputa» entre diversas concepciones y los actores sociales que les desarrollan y utilizan para buscar la protección de su vida o la de otras personas o grupos sociales.⁹ Por lo que su rol e impactos, dependerá en gran medida de los contextos, las condiciones y relaciones sociales existentes donde busquen materializarse y estos —los derechos— deben pensarse y practicarse, con una vocación intercultural.¹⁰

Es en la misma década de los 70 cuando en México se crean los primeros organismos de defensa de los individuos, como la Procuraduría Federal del Consumidor, además de otros instrumentos legales de aplicación federal, estatal e incluso municipales, para la defensa de los derechos humanos; pero fue hasta el 6 de junio de 1990 cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el decreto presidencial que creó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuya principal responsabilidad consistió en promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los humanos.¹¹

⁸ Galvis Castro, Felipe A. “Samuel Moyn (2015). *La última utopía: los derechos humanos en la historia* (Jorge González Jácome Trad.)”, *op. cit.*, p. 169

⁹ Twining, William (ed.), *Human Rights: Southern Voices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 3.

¹⁰ Santos, Boaventura de Sousa, “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos” en *El Otro Derecho*, Julio (número 28), 2002, 59–83; Walsh, Catherine, *Interculturalidad, Estado, sociedad luchas (de) coloniales de nuestra época*, Quito, Abya Yala, 2009; y Eberhard, Christoph, “Derechos humanos y diálogo intercultural. Una perspectiva antropológica” en *Identidades Culturales y Derechos Humanos*, Madrid: Dykinson, 2002.

¹¹ Para tal propósito, la CNDH Posee las siguientes atribuciones: a) proponer la política nacional en materia de derechos humanos, b) establecer mecanismos de coordinación para la ejecución de dicha política, c) dar atención y seguimiento a los “reclamos sociales” sobre derechos humanos, d) elaborar programas preventivos de derechos humanos en los ámbitos educativo, jurídico y cultural en la administración pública, e) representar al gobierno federal ante organismos internacionales en cuestiones relacionadas con derechos humanos y f) proponer acciones que impulsen el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos en México. El mismo decreto señalaba que la CNDH estaría constituida por un presidente (elegido por el presidente de la República), un consejo, un secretario ejecutivo y un visitador (*DOF*, 06/06/1990).

El 28 de enero de 1992 se publicó en el *DOF* el Decreto por el que se reformaba el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establecía que el Congreso de la Unión tenía la facultad de establecer un organismo de protección de derechos humanos, lo que derivó en la aprobación de la *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*¹² a través de la cual, dejaba de ser un organismo desconcentrado y adquiría la categoría de descentralizado. Esta Ley, en su Artículo 2o., establece que *la CNDH es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.*

Uno de los hitos más recientes para los derechos humanos en el territorio mexicano es sin duda la reforma constitucional en la materia de junio de 2011. A través de dicha reforma, los derechos humanos fueron reconocidos con una dinámica más integral y armónica puesto que con ella, se afirmó que los derechos humanos en México provienen tanto de fuentes nacionales como internacionales. Se enfatizó además la importancia de cumplir con los principios *pro persona* para favorecer siempre la protección más amplia, y los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, se enfatizó una téttrada de obligaciones (respeto, protección, garantía y promoción) así como los deberes específicos de prevención, investigación, sanción y reparación a cargo de todas las autoridades de Estado mexicano.¹³ Ante esta coyuntura, la CNDH como el organismo centrado en el desarrollo y materialización de los derechos humanos a nivel nacional, vio incrementados los espacios de oportunidad para impulsar y lograr la concretización de dicha reforma en el país y por ende, de los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan México.

1.2. LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Una de las funciones centrales de la CNDH es la de conocer de quejas y denuncias por parte de las víctimas que han sufrido violaciones a los derechos humanos, con el fin de garantizar la protección de los mismos o el resarcimiento de las consecuencias de las conductas violatorias. Debido a la presencia generalizada de algunas de estas violaciones, la CNDH ha tenido que generar instrumentos de posicionamiento —adicionales a las Recomendaciones particulares— con el objetivo de cumplir con su rol de garante y defensor de los derechos humanos más allá de los mecanismos que le permiten actuar frente a casos específicos; estos instrumentos que se clasifican en tres tipos:

¹² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992, última reforma incorporada: 25 de junio de 2018.

¹³ Para un análisis detallado de la reforma constitucional véase Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.) *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, D.F., IJ-PORRÚA, 2014; así como el proyecto *reforma DH. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en derechos humanos*, México D.F., CDHDF/SCJN/ONU-DH, 2013. Disponible en <http://www.reformadh.org.mx/reformadh/index.php>. Fecha de consulta: 29 de julio de 2019.

- 1) *Recomendaciones Generales*: las cuales “promueven las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyen o propician violaciones a los derechos humanos. [...]” (Artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH, última reforma: 27 de junio de 2017).
- 2) *Informes Especiales*: responden a una problemática específica que, dependiendo de la gravedad de la situación o la constante violación a los derechos humanos, responde a un incremento en las quejas emitidas por este hecho. Con los Informes se busca coadyuvar en la elaboración de diagnósticos y brindar un análisis situacional y del marco normativo de la problemática que se trate, con el fin de emitir observaciones y propuestas.
- 3) *Pronunciamentos*: Con ellos se establece una postura pública sobre una situación específica o de un tema particular. También pueden ser documentos de diagnóstico para la homologación de criterios o el establecimiento de lineamientos generales de carácter operativo en materia de garantía y protección de derechos humanos de todas las personas o de grupos poblacionales específicos.

Generalmente estos Instrumentos son elaborados a partir de las denuncias y quejas que diferentes actores sociales e individuales han presentado ante la Comisión; también surgen a partir del reconocimiento de una problemática que ha tomado gran magnitud y gravedad en lo que respecta a la violación y abuso de derechos. Ello da como resultado recomendaciones, las cuales son emanadas de estos Instrumentos y van dirigidas a las autoridades responsables del área o sector donde se produce la vulneración de derechos.¹⁴ En otras palabras, los instrumentos de posicionamiento podrían ser concebidos como una extensión de la labor de la CNDH más allá de casos específicos para intentar atajar de forma más amplia y sistémica las violaciones a los derechos humanos en México, por lo cual, pueden resultar de suma relevancia para afrontar situaciones complejas y generalizadas de injusticias y violaciones a derechos estructurales y sistemáticas como a las que se enfrentan los pueblos y comunidades indígenas en México.

1.3. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS ACCIONES EN MATERIA INDÍGENA

En México las poblaciones indígenas han sido, históricamente, uno de los grupos sociales más desprotegidos y vulnerados en términos socioeconómicos y políticos; a pesar de ser una de las poblaciones con las mayores riquezas culturales, materiales, inmateriales y ambientales, de todo el país. Ante ese contexto de extrema y sistémica vulnerabilidad, la CNDH puede y debe jugar un papel en asegurar el pleno respeto a los derechos de las poblaciones indígenas en el país, sobre todo cuando —en el cotidiano— son estas personas y poblaciones las que más padecen la negación de su dignidad como seres autónomos y la violación a una amplia gama de sus derechos. La Comisión ya antes ha denunciado la ausencia sistémica de la garantía de los

¹⁴ CNDH, 2018.

derechos de estos pueblos¹⁵ y, desde hace unos años, el Relator Stavenhagen resaltó la importancia de que la Comisión fortaleciera sus atenciones a los derechos humanos indígenas.¹⁶ Por ello, estos Instrumentos de Posicionamiento constituyen un gran mecanismo para afrontar estas complejidades y asegurar que la CNDH siga siendo una institución importante en la promoción de una cultura de respeto y reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos de dichos pueblos.

Es relevante tener presente que los reconocimientos estatales de los derechos indígenas no surgieron solo como consecuencia de la iniciativa del Estado, sino que fueron impulsadas y aceptadas debido a la presión internacional ejercida para atender esta problemática. Desde la década de los 50 del siglo pasado, varios instrumentos normativos internacionales se han referido al tema de los derechos indígenas, donde el más influyente fue el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, el cual es considerado hasta la fecha, como el único instrumento internacional con carácter jurídicamente vinculante sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En 2007 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En ella se retomaron varios postulados del Convenio 169 y se establecieron los parámetros mínimos para el respeto a los derechos de los pueblos indígenas como: derecho a la libre determinación, a la cultura propia, a los derechos educativos, a la organización, al desarrollo, al trabajo, a la propiedad de la tierra, al acceso a los recursos naturales de los territorios en los que se asientan, a un ambiente sano, a la no discriminación, a la consulta, entre otros.¹⁷ Disposiciones que fueron reforzadas y profundizadas regionalmente con la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada el 14 de junio de 2016.¹⁸

Con base en dichas bases normativas, se considera que existe una vulneración a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas cuando una autoridad incumple sus obligaciones, a través de una acción u omisión, frente a los derechos antes referidos. Como se señaló previamente estas obligaciones son las de respeto, protección, garantía y promoción exigibles a las distintas autoridades —ejecutivas, legislativas y judiciales— del Estado mexicano conforme a las competencias de las mismas.

¹⁵ ONU, *Cuestiones Indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, 23 de diciembre de 2003, p. 7.

¹⁶ ONU, *Cuestiones Indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, 23 de diciembre de 2003, p. 21.

¹⁷ ONU, “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf. Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2017.

¹⁸ OEA, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), 14 de junio de 2016.

Ahora bien, atendiendo al contenido de las RG 04/2002 y RG 27/2016, existen dos tipos de conductas estatales que poseen particular relevancia para lograr el respeto a los derechos sexuales y reproductivos de los pueblos indígenas, y el respeto a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada: la conducta legislativa y las prácticas administrativas. Ello es así porque dichas conductas, fueron las que generaron la problemática abordada con los instrumentos recomendatorios y son aquellas con las que podría evaluarse nítidamente el impacto y efectividad de dichas recomendaciones. Por ello en este estudio se dedicó especial atención al proceso de modificación y armonización legislativa, así como a la adopción de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos¹⁹ que deberían haberse materializado para lograr el cumplimiento de las propuestas realizadas dentro de los instrumentos recomendatorios en comento.

Con el ánimo de cumplir con su rol de protección amplia de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas en México, en 1992 la CNDH, creó una Coordinación de Asuntos Indígenas y en 1997, fundó la Visitaduría especializada en materia indígena, cuyas tareas principales son: “recibir y tramitar las quejas de pueblos e individuos indígenas; realizar labores de difusión y capacitación acerca de los derechos humanos de los pueblos indígenas; investigar y publicar temas relacionados con la materia, y defender las garantías fundamentales de los indígenas internos, procesados y sentenciados en los fueros federal y común, que se encuentran en los centros de reclusión del país”.²⁰

En el Informe de Actividades 2018 de la CNDH²¹, se señala la persistencia de prácticas violatorias de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, identificadas a través de la atención de expedientes de queja, de visitas de campo y de otras actividades de promoción y difusión realizadas por la Cuarta Visitaduría. A través de este Informe, la CNDH señaló un aumento considerable de quejas por violaciones de los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, principalmente de instancias de salud, seguridad pública, de educación y desarrollo social.

Dentro de la amplia gama de hechos violatorios, el Informe da cuenta de acciones y omisiones que han vulnerado tanto el derecho a la salud, como el derecho a la consulta previa, libre e informada. Siguiendo los principios de interdependencia e indivisibilidad, dichas violaciones conllevan también, la violación al derecho al trato digno, a la integridad y seguridad personal, al trabajo digno, a la libre autodeterminación, a un territorio, a un ambiente sano, entre otros, vulnerando además los preceptos transversales de igualdad y no discriminación. Esto permite señalar que, a pesar del paso de los años, las violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas en México no cesan. Por lo tanto, es fundamental contar con diagnósticos que

¹⁹ Delaplace, Domitille y Vázquez Daniel, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción” en *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, v.8, n. 14, junio 2011, Sao Paulo.

²⁰ CNDH, “Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en México”, México, 2012, p. 16.

²¹ CNDH, “Pueblos y Comunidades indígenas” en Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, México, 2019, págs. 196-202. Disponible en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf, consultado el 25 de enero de 2019.

permitan entender las razones de dichas constantes y así poder incidir de forma más efectiva para revertir y erradicar las situaciones de injusticia en la que dichos pueblos viven y aumentar la efectividad de las acciones de la CNDH en su labor de garante de los derechos de estos pueblos.

1.4. CONTEXTO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO

“La vulnerabilidad de los pueblos indígenas presenta varias aristas”.²² Esta frase del ex relator para los pueblos indígenas Stavenhagen permite enfatizar que la situación en la que se encuentran los pueblos indígenas en México es multifactorial y multicausal. Y aún más, dicha situación tan precaria tiene raíces históricas muy profundas que muchas veces están sumergidas en dinámicas, clasistas, racistas y discriminatorias. A pesar de los logros legislativos y el fortalecimiento de las instituciones tutelares de los derechos humanos en el país, parece que las constantes de opresión y vulneración de los derechos de estos pueblos no cesa, se renueva, pero permanece. Esto parece mostrar que algo no se ha hecho bien frente a dichas injusticias y que la brecha entre normatividad y su aplicación efectiva no disminuye.²³ Por lo tanto, se requieren reflexiones profundas, diagnósticos certeros e implementaciones efectivas que apoyen a poner un alto a esas violaciones históricas y cotidianas donde la CNDH está llamada a jugar un papel relevante en ello.

De acuerdo al Consejo Nacional de Población²⁴ (CONAPO), México tenía una población muy cercana a los 120 millones de personas en 2015, de las cuales 21.5% se consideraba indígena, y de este porcentaje únicamente 28.4% hablaban alguna lengua indígena, equivalente a 6.6% del total de la población mayor a cinco años a nivel nacional, porcentaje que, según los censos y conteos de población, ha ido en descenso, pasando de 16% en 1930 a 6.5% en 2015²⁵, lo que representa la pérdida paulatina de hablantes de lenguas indígenas, esto ha derivado en la desaparición de algunas lenguas, siendo estas las principales manifestaciones de la cultura indígena y que su eventual reducción, puede implicar la pérdida de transmisión de conocimiento, de tradiciones y de memoria colectiva.

²² ONU, *Cuestiones Indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, 23 de diciembre de 2003, p. 2.

²³ ONU, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen, Nueva York y Ginebra, ONU, 2007, p. 2.

²⁴ CONAPO, 2015. Infografía, Población Indígena. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia_INDIFINAL_08082016.pdf. Fecha de consulta: 27 de diciembre del 2018.

²⁵ INEGI, 2019. Indicadores de lengua indígena. Censos y conteos de población. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/lengua/>. Fecha de consulta: 4 de enero de 2019.

Algunos investigadores como Manuel Ordorica *et al.*²⁶, mostraron en 2009, a través del análisis del índice de reemplazo etnolingüístico,²⁷ una pérdida acelerada de hablantes indígenas. En su estudio también presentaron una correlación entre esta pérdida y la ubicación de los pueblos indígenas; donde advirtieron una disminución de hablantes mayor en los pueblos cercanos a polos de desarrollo o grandes ciudades, como el caso de los otomíes, en el Estado de México, muy cercanos tanto a la Ciudad de Toluca, como a la Ciudad de México, quienes, según su análisis, tienen una extinción acelerada de su lengua. Los mismos autores²⁸, atribuyen esta extinción a la discriminación de la que son sujetas estas poblaciones, puesto que viven presionadas por procesos de aculturación y asimilación, donde hablar una lengua indígena puede ser concebido como signo de inferioridad no solo por población no-indígena, sino por los propios indígenas, sobre todo los adultos, quienes terminan limitando y evitando la enseñanza de su lengua, empujados y presionados a dar un valor más alto al castellano que a su propia lengua.

Otros indicios que muestran niveles bajos de progresividad en la aplicación efectiva de los derechos de la población indígena, tienen que ver con los indicadores sociales. En 2016, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)²⁹, 71.9% de la población indígena se encontraba en situación de pobreza; de este porcentaje 43.9% estaba en pobreza moderada y 28% en pobreza extrema. Mientras que en la población no-indígena este porcentaje fue de 40.6%, y solo 5.5% de esta se encontraba en pobreza extrema. En ese mismo año, 2016, el CONEVAL calculó que a nivel nacional 7.6% se encontraba en esa categoría, bajando 3 puntos porcentuales con relación a 2010, porcentaje muy reducido comparado con el de la población indígena, que a pesar de los avances o las señales de progreso que muestran los indicadores; de 37.8% en 2010 a 28% en 2015, siguen siendo muy altos, mucho más cuando se trata de poblaciones de habla indígena, donde el porcentaje de población en condición de pobreza fue de 77.6%, de ellos 42.8% en pobreza moderada y 34.8% en pobreza extrema. Lo que implica que, de no redoblar los esfuerzos para mejorar el nivel de vida de la población indígena, difícilmente se podrían equiparar o igualar estos indicadores. Parece entonces que aquel infame binomio «indígena=pobreza»³⁰ sigue actualizándose en la realidad mexicana.

²⁶ Ordorica, Manuel, Rodríguez Constanza, Velázquez, Bernardo, Maldonado, Ismael. El índice de reemplazo etnolingüístico entre la población indígena de México. En *Desacatos*, núm. enero-abril, 2009, pp. 123-140. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Distrito Federal, México.

²⁷ El índice de Reemplazo Etnolingüístico (IRE) ha sido conceptualizado como la sustitución de una lengua por otra o la aparición de nuevas variedades. “En este sentido, el IRE mide la condición de que las nuevas generaciones de la población de un grupo etnolingüístico mantengan el uso de la lengua indígena”. Ordorica *et al.*, 2009, p. 125.

²⁸ *Idem.*

²⁹ CONEVAL, 2018. Comunicado de Prensa No. 8. Población indígena con carencias en todos sus derechos sociales. Dirección de Información y Comunicación Social. Ciudad de México a 9 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-Dia-Pueblos-Indigenas.pdf>. Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2018.

³⁰ ONU, *Cuestiones Indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, 23 de diciembre de 2003, p. 6.

En el mismo año 2015, 17.8% de la población indígena era analfabeta, porcentaje tres veces mayor en comparación al nacional. Mientras que la población sin ninguna instrucción era de 16.6%, casi cuatro veces más que a nivel nacional. Respecto al acceso a educación básica, esta se encontraba dentro de parámetros similares a los de nivel nacional, sin embargo, es el acceso a la educación media superior y superior donde se muestra una diferencia contrastante, 40.3% a nivel nacional, frente a 21.7% de la población indígena que logra ingresar a esos niveles. De esos datos se desprende que son las mujeres las de mayor vulnerabilidad, con un porcentaje casi del doble de rezago educativo en comparación a los hombres indígenas: 25.9% frente a 14.8%.³¹

Con relación al acceso a los servicios de salud, la CDI señala que 8 de cada 10 personas que vivían en hogares indígenas declararon estar afiliadas a uno o más servicios de salud. En Guerrero, Chiapas, San Luis Potosí y Puebla 9 de cada 10 afiliados eran del Seguro Popular. Mientras que, en los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, 5 de cada 10 afiliados, eran del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).³² En contraposición, el factor de mayor desigualdad que frena la movilidad social es la variable económica, donde el nivel económico de la Ciudad de México y la zona norte del país difiere con las entidades de la región sur-sureste, donde se concentran la mayor parte de los pueblos y comunidades indígenas.

Se aprecia, entonces, que aún hoy ser indígena en México implica múltiples vulnerabilidades estructurales históricas, tales como: exclusión, pobreza, discriminación, marginación, menores niveles educativos, rezagos en indicadores de bienestar, carencias de acceso a servicios básicos y dinámicas migratorias elevadas, entre otras. Cuestiones que desde una perspectiva de derechos humanos constituyen múltiples violaciones tanto a los derechos civiles y políticos, como a los económicos, sociales, culturales y ambientales.

1.5. EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS Y SU CUMPLIMIENTO: APUNTES PARA SU MEDICIÓN

El Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH) puede concebirse como, un marco normativo que define los estándares mínimos que se deben considerar, al valorar las condiciones de vida de las personas; un marco metodológico que establece hacia dónde se debe dirigir los esfuerzos para garantizar las condiciones mínimas que las personas merecen y con qué criterios se pueden evaluar las acciones que se llevan a cabo para promover el bienestar; así como un referente ético para la protección de ciertos valores considerados fundamentales.³³ Además, sus objetivos conllevan una serie de compromisos político-jurídicos que demandan el cumplimiento

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

³³ Nyamu-Musembi, Celestine and Cornwall, Andrea, "What is the "rights-based approach" all about? Perspectives from international development agencies", IDS Working Paper 234, Sussex, Institute of Development Studies, November 2004, p. 2.

de las normas de derechos humanos nacionales e internacionales. Compromisos que se traducen en diversas conductas estatales entre ellas, políticas públicas, mismas que no involucran únicamente al poder ejecutivo, sino también al legislativo y al poder judicial.

Este enfoque refiere a una metodología de corte transversal, que va a buscar atravesar toda la actuación del Estado, es decir, el Estado está obligado a fundamentar su accionar en los principios centrales de los derechos humanos, y no solamente tiene que garantizar algunos de ellos, sino que está comprometido a garantizar toda la gama de los derechos humanos.³⁴ El EBDH no solamente se agota en estos principios, sino también incorpora mecanismos de responsabilidad, igualdad y no discriminación, de participación y otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos,³⁵ este “... considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado.[...] Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento.”³⁶

Conducirse conforme al EBDH implica que las situaciones y problemáticas sociales son afrontadas a través de las herramientas que brindan las teorías, prácticas y métodos desarrollados con los derechos humanos como centro. De esa forma, las cuestiones abordadas se encuadran como «cuestiones de derechos», que se integran por las interacciones entre sujetos de derechos, sujetos obligados y problemáticas de derechos humanos.

Este enfoque, desde la perspectiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas debe ser revisado continuamente respecto a las normas de género, las diferentes formas de discriminación y los desequilibrios de poder, con el fin de garantizar que las intervenciones institucionales lleguen a los segmentos más marginados de la población. Frente a las adversas condiciones de vida de la mayoría de las personas indígenas en México, se considera central enfatizar que una de las finalidades del EBDH es “analizar las desigualdades [...] y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder [...]”³⁷ y que el mismo tendrá poca relevancia si no resulta útil para lograr una transformación positiva de las relaciones asimétricas de poder.³⁸ Es decir, dicho enfoque requiere que las reflexiones y medidas en materia de derechos humanos afronten las relaciones desiguales de poder que serán siempre contextuales y afectan de manera sustancial las posibilidades de materialización de dichos derechos. Se deben complejizar los

³⁴ Pautassi, Laura, 2010. Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Editores del Puerto, pp. 1-88.

³⁵ Abramovich, Víctor, 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas en América Latina. En *Revista de la CEPAL*, Núm. 88, Santiago de Chile.

³⁶ *Ibid.*, p. 5.

³⁷ ONU, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, ONU, 2006, p. 15.

³⁸ Nyamu-Musembi, Celestine and Cornwall, Andrea, “What is the “rights-based approach” all about? Perspectives from international development agencies”, IDS Working Paper 234, Sussex, Institute of Development Studies, November 2004, p. iii

análisis en la materia considerando factores que usualmente quedan fuera de análisis concentrados solo en el manejo técnico de estándares y resoluciones.

Como se señaló previamente, la población indígena en México también vive en condiciones de desarrollo humano sumamente adversas. La pobreza y la desigualdad implican “la privación de múltiples elementos que, en su conjunto, limitan la capacidad de autodeterminación [...] de lo[s] sujeto[s] [...] capacidad que] depende de elementos económicos, pero también de factores culturales, sociales y políticos”.³⁹ Por ello resulta necesario vincular el EBDH con los estudios sobre el desarrollo⁴⁰ para intentar aumentar las posibilidades de defensa y mejora de los derechos de la población indígena en México.

Desde este enfoque, se han documentado casos que ejemplifican y representan buenas prácticas de desarrollo y/o intervención con distintos grupos sociales, y que consideran elementos de un enfoque basado en derechos humanos,⁴¹ entre los que se deben considerar cuando se realizan acciones institucionales en las comunidades y pueblos indígenas: 1. El pleno ejercicio de los derechos humanos, el fin último del desarrollo perseguido por los programas; 2. Las personas son consideradas agentes principales de su propio desarrollo, en lugar de receptores pasivos de productos y servicios; 3. La participación es a la vez un medio y un objetivo; 4. Las estrategias proporcionan empoderamiento, en lugar de negarlo; 5. Los programas se centran en grupos de la población marginados y excluidos; 6. El proceso de desarrollo es de titularidad local; 7. Los programas tienen como objetivo reducir las desigualdades y empoderar a quienes se han quedado atrás.

Las estrategias mencionadas deben estar vinculadas directamente con la *Agenda 2030* y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.⁴² En la *Agenda* se invita a los pueblos indígenas a participar activamente en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con la intención de que tengan la capacidad de medir la progresividad en la implementación de políticas públicas para el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos y comunidades indígenas.

En conclusión, el objetivo de aplicar el EBDH, es —a través del uso de esos derechos— transformar las relaciones de poder que existen, corregir las desigualdades, las prácticas

³⁹ Delaplace, Domitille y Vázquez Daniel, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción” en *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, v.8, n. 14, junio 2011, Sao Paulo, p. 41.

⁴⁰ Ello sin dejar de lado que muchas veces incluso desde movimientos impulsados por pueblos indígenas pueden existir visiones alternativas de desarrollo, o incluso posturas en contra de este. Véase Rodríguez Garavito, César y Santos, Boaventura de Sousa (eds.) “Expanding the Economic Canon and Searching for Alternatives to Neoliberal Globalization” en *Another production is possible. Beyond the capitalist canon*, London-New York, Verso, 2007.

⁴¹ UNFPA 2018 (2). El Enfoque basado en los derechos humanos. Disponible en <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>. Fecha de consulta: 26 de diciembre de 2018.

⁴² Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. ONU-CEPAL. Santiago de Chile, 2016. Disponible en <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>. Fecha de consulta: 1 de mayo de 2019.

discriminatorias y el injusto reparto de poder, por ser estos los principales problemas que obstaculizan la materialización efectiva de los derechos de los pueblos indígenas. Además, cada uno de los puntos antes citados, tienen la capacidad de ser medibles, lo que permitirá aplicar dicho enfoque para medir el impacto de las Recomendaciones Generales emitidas a causa de la violación de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas del país.

SÍNTESIS METODOLÓGICA

2.1. OBJETIVO

En el marco del artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH, el objetivo general del presente estudio es:

Identificar el nivel de cumplimiento de las recomendaciones generales que ha emitido la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a distintas autoridades, referentes a la violación de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas; y medir el impacto de las respuestas de estas frente a las recomendaciones emitidas, así como las políticas públicas y las prácticas administrativas aplicadas en estas poblaciones.

2.2. METODOLOGÍA, TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN E INDICADORES

La presente investigación se ubica dentro del marco epistemológico-teórico-conceptual de los estudios sobre los pueblos indígenas enfatizando perspectivas antropológicas, sociológicas y jurídicas, bajo un enfoque metodológico basado en derechos humanos, fundamentado en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, donde se construyeron indicadores cuantitativos y cualitativos para medir el nivel de cumplimiento de las autoridades a quienes fueron dirigidas las Recomendaciones Generales. Asimismo, se trabajó bajo las premisas transversales de igualdad y no discriminación, acceso a la información y participación, y acceso a la justicia, impulsando una perspectiva de género, interculturalidad y decolonialidad.

2.2.1. Análisis cualitativo

La investigación realizada fue transversal y se abordó a través del análisis de las respuestas emitidas por las autoridades y la narración de hechos de casos específicos de violación al derecho al consentimiento de uso de métodos de planificación familiar y al derecho a la consulta previa, libre e informada, para conocer a fondo detalles de los mismos y determinar la existencia de prácticas inadecuadas sobre ambos derechos.

De similar forma, se hicieron entrevistas en profundidad semi-estructuradas, con actores que poseen amplia experiencia en el tema indígena, obtenida en diversos estados de la república; cuya labor profesional en torno a los derechos humanos se ubica en el sector académico, el servicio público, asociaciones de la sociedad civil y en grupos o comunidades indígenas.

2.2.2. Análisis cuantitativo

En cuanto a la medición y análisis de las quejas por violación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de que trata este estudio, y de acuerdo con información proporcionada por la propia CNDH, se revisaron las quejas referentes a planificación familiar, derechos sexuales y reproductivos indígenas, y por violación al derecho a la consulta previa, libre e informada. La información se clasificó por: año desde el 2002, hasta el 2017, entidad federativa, derechos vulnerados, tipo de violación, autoridad presuntamente responsable, estatus de la queja (concluida o en trámite) y causales de conclusión. Ello se hizo con el fin de medir la persistencia de hechos violatorios aun después de emitidas las recomendaciones.

Referente a las respuestas solicitadas a las autoridades a quienes le fueron dirigidas las recomendaciones, estas fueron clasificadas, analizadas e interpretadas de manera cualitativa bajo el EBDH, para construir indicadores de cumplimiento a los puntos recomendatorios estipulados en cada instrumento, donde se consideraron —principalmente— acciones encaminadas a subsanar la vulneración de los derechos humanos abordada en ambas recomendaciones. Con base en este análisis se construyeron dos tipos de índices y semáforos de cumplimiento; uno de carácter general y otro específico.

En torno a la Recomendación 4/2002, se midieron tres aspectos contenidos en la misma; 1) los mecanismos de coordinación interinstitucional con dependencias y entidades de los gobiernos: federal, estatal y municipal, con la finalidad de que se facilite, garantice y respete que los usuarios de los servicios de planificación familiar, mediante el consentimiento informado, y ejerzan el derecho humano a la libre decisión y elección; 2) elaboración y difusión en lengua indígena de material informativo impreso o de otro tipo; y 3) reforzamiento de capacitación dirigida al personal médico y de enfermería que presten sus servicios en comunidades indígenas, en temas relativos tanto a los derechos humanos, como a los procesos sociales y culturales de los pueblos indígenas y a sus sistemas de valores, usos y costumbres.⁴³ Estos aspectos fueron medidos con las respuestas emitidas por las instancias de salud de los niveles federal y estatal. Con los resultados se elaboraron los semáforos específicos.

Para la Recomendación 27/2016 se midieron tres aspectos: 1) las acciones implementadas por los poderes ejecutivo y legislativo de los distintos niveles de gobierno, para presentar, estudiar, discutir y votar una iniciativa en términos de una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, 2) que legislación específica presentada respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de la Recomendación, y 3) se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo.⁴⁴

⁴³ CNDH 2002, pp. 14-15

⁴⁴ CNDH 2016, pp. 56-58

Los índices de cumplimiento general de ambas Recomendaciones se construyeron a partir de los resultados de los índices específicos, tanto a nivel federal, como a nivel estatal. Los valores se clasificaron por rangos de la siguiente manera: *Respuesta nula* = 0; *Insuficiente* >0.25 y <= 0.50; *Básica* >= 0.51 y <=0.75, *Satisfactoria* >= 0.76 y <= 1. Una descripción detallada sobre los semáforos de cumplimiento y análisis de respuesta, se muestra en las Tablas 2.1 y 2.2, donde se describen los alcances de cumplimiento de ambas recomendaciones.

Tabla 2.1. Semáforo de los alcances de cumplimiento de la RG4/2002

Semáforo de cumplimiento	Análisis de respuesta
	a) Respuesta satisfactoria: Autoridades que dan cuenta del cumplimiento de los tres puntos recomendatorios, integrando la evidencia suficiente que ampara tal afirmación
	b) Respuesta básica: Autoridades que respondieron que atendieron los puntos recomendatorios, señalando algunas acciones de cumplimiento, pero sin incluir la evidencia que confirmara tal acción
	c) Respuesta insuficiente: Autoridades que dan cuenta del cumplimiento parcial de los puntos recomendatorios, sin señalar acciones y/o incluir evidencia probatoria
	d) Respuesta nula: Autoridades que sólo acusaron de recibo, remitieron el oficio a otras instancias o no proporcionan ninguna información de cumplimiento.

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Tabla 2.2. Semáforo de los alcances de cumplimiento de la RG26/2016

Semáforo de cumplimiento	Análisis de respuesta
	a) Respuesta satisfactoria: En su respuesta se observa que atendió la Recomendación General cumpliendo todos los parámetros y de manera específica incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas en el diseño, ejecución y validación de iniciativas, leyes, planes, etc.
	b) Respuesta básica: En su respuesta se observa que atendió la Recomendación General cumpliendo algunos parámetros de la misma, e incluso diseñando y presentando las reformas de ley necesarias para cumplir con la misma, sin embargo se presenta muy poca evidencia de haber integrado a los pueblos y comunidades indígenas en el diseño, ejecución y validación de las mismas.
	c) Respuesta insuficiente: En su respuesta se observa que atendió la Recomendación General de manera muy somera, además no realizaron ninguna modificación a las respectivas leyes locales de atención a pueblos y comunidades indígenas para cumplir con la Recomendación General, mucho menos actividades de consulta con las poblaciones indígenas para su revisión, y sólo los integra en acciones y actividades previamente aprobadas desde las instituciones, sin ser éstos partícipes en su diseño, ejecución y validación.
	d) Respuesta nula: Autoridades que sólo acusaron de recibo, remitieron el oficio a otras instancias o no proporcionan ninguna información de cumplimiento.

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

En materia de políticas públicas, se revisaron las acciones implementadas por instancias federales y gobiernos estatales en cumplimiento de ambas recomendaciones. Respecto a la Recomendación 4/2002, las instancias analizadas fueron: la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Como temporalidad de análisis se establecieron tres años posteriores a la emisión de la Recomendación; 2003-2005. Este periodo se eligió con el interés particular de conocer qué tan rápida y específicamente respondieron las instituciones de salud a lo relevado por la CNDH en su instrumento de posicionamiento. Para construir el *corpus* de análisis, se revisaron los informes de labores y de rendición de cuentas que emitió la Secretaría de Salud y el IMSS. Estos documentos aportaron información detallada sobre las acciones ejecutadas por ambas instituciones durante el periodo señalado en materia de salud reproductiva; de ellos se ubicaron aquellas acciones referentes a comunidades indígenas, las cuales se compararon con los puntos recomendatorios emitidos por la CNDH bajo una matriz de datos.

El diseño de la matriz permitió identificar el grado de cumplimiento que las instituciones de salud tuvieron con relación a cada uno de los puntos recomendatorios indicados por la CNDH. En ello se utilizó una tipología expresada en números romanos del I al IV para clasificar las acciones hechas por la Secretaría y el IMSS en materia de salud reproductiva y comunidades indígenas. Cada uno de estos números se le asignó un valor, que implica un grado diferente de cumplimiento en orden descendente:

- I) Respuesta satisfactoria: puede encontrarse un grado alto de atención al punto recomendatorio expresado en el instrumento de posicionamiento. Tiene un valor de 100.
- II) Respuesta básica: en la información analizada puede encontrarse algunas acciones específicas para atender el punto recomendatorio, pero estas son parciales, o no se menciona específicamente el tema o asunto del punto recomendatorio. Tiene un valor de 50.
- III) Respuesta insuficiente: en los informes pueden encontrarse acciones indirectas en torno a lo expresado en el punto recomendatorio, pero estas no cumplen las particularidades expresadas en el punto. Tiene un valor de 25.
- IV) Respuesta sin elementos. No se puede saber con la información analizada si existe alguna acción orientada a la resolución del punto recomendatorio. Tiene un valor de 0.

Para la Recomendación General 27/2016, se buscaron las comunicaciones oficiales de dependencias, tanto federales como estatales, sobre la creación o modificación de leyes y reglamentos que recogieran el espíritu de tal recomendación y que permitiera dar cuenta de su impacto en la propuesta, el análisis y, dado el caso, su aprobación.

2.2.3. Análisis jurídico

El método utilizado para el análisis de ambas Recomendaciones, 4/2002 y 27/2016 fue deductivo y tuvo el objetivo de verificar el cumplimiento de los Instrumentos de Posicionamiento, por

tanto, se analizó: el andamiaje jurídico en materia de derechos humanos y en particular, las normas y los procesos normativos relevantes para abordar los derechos de los pueblos indígenas. Luego se evaluó, si la normativa federal y local contiene los estándares establecidos en los instrumentos recomendatorios; y si las autoridades cumplieron con sus obligaciones jurídicas al respecto; y finalmente, si los instrumentos de posicionamiento motivaron o no alguna sinergia de impacto en las esferas internacionales y ciertas cuestiones no resueltas cuya resolución podría impulsarse por la CNDH.

En ese sentido, se realizó una búsqueda dentro de los sitios oficiales del Congreso de la Unión y de los Congresos Estatales de cada una de las entidades federativas que conforman el país. Una vez compilada la información se verificó si la normatividad local y federal cumplía o no con los parámetros sugeridos en los estándares establecidos por parte de los instrumentos recomendatorios, considerando también los estándares internacionales aplicables.

2.2.4. Análisis de medios impresos, recursos académicos y redes sociales

Los medios de comunicación masiva (prensa, revistas, noticieros de radio y televisión, cine, páginas web, redes sociales, etc.) son las principales fuentes de diseminación de conocimientos en la sociedad, agentes que complementan la formación de la opinión pública y legitiman interpretaciones de la realidad, validando el sistema que regula las relaciones en la sociedad, por lo cual, su estudio e importancia, para la especificidad de este documento, radica en la difusión y contenido de ambas Recomendaciones Generales. Con ello se podrá estimar el grado de propagación, entendimiento, reflexión y análisis, del contenido de los instrumentos emitidos por la CNDH.

Para el rastreo particular de las noticias alusivas al tema en los medios de comunicación, se utilizaron las herramientas de búsqueda avanzada de Google para cada Recomendación General analizada, sin importar el medio de comunicación. El marco temporal de búsqueda se centró de 2002 a 2018. Lo mismo se hizo con la comunidad académica: se buscaron artículos o libros relacionados con ambas recomendaciones para analizar el nivel de estudio y análisis que han generado estos instrumentos en el sector académico.

Por otro lado, se hizo una búsqueda específica de noticias en algunos medios informativos anexa al presente estudio, que en cualquier parte de su contenido (título, entrada o cuerpo de la noticia) aludieran a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, vinculados a las dos Recomendaciones Generales, con el objetivo de vislumbrar el nivel de influencia que tienen los asuntos y problemas de los pueblos y comunidades indígenas en los medios de comunicación masiva.

En el análisis del conocimiento que la comunidad académica ha generado sobre la situación de los derechos humanos vinculados con los pueblos y comunidades indígenas, se eligieron diversas bases bibliográficas. Se revisaron y sistematizaron los artículos académicos encontrados,

asignando por documento académico, la categoría a la que hacía alusión. Incluso se buscó en redes sociales de uso masivo, indagando si algún medio local hizo referencia al tema o problemática.



SÍNTESIS DE RESULTADOS

El presente capítulo tiene el objetivo de mostrar los principales resultados de la investigación de manera resumida, incluyendo los resultados de los semáforos e índices de cumplimiento, la incidencia de los instrumentos en acciones de las instituciones, los cambios legislativos posteriores a los Instrumentos, la presencia en medios impresos y recursos académicos, los derechos humanos vinculados con los instrumentos y su vigencia según personas expertas.

3.1. SEMÁFORO DE CUMPLIMIENTO

Como se señaló en el capítulo metodológico, para conocer el grado de cumplimiento en relación a la violación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se construyeron semáforos que evaluaron el nivel de respuesta de las autoridades e instituciones, a los puntos de cada una de las Recomendaciones Generales de este estudio, teniendo como resultados los siguientes:

1. Recomendación General 4/2002

Este instrumento contiene tres puntos recomendatorios específicos: *consentimiento libre e informado*; *difusión en lengua indígena*, así como *capacitación en Derechos Humanos y procesos sociales y culturales de los pueblos indígenas*, y fue dirigida a las instituciones, tanto a nivel federal, como estatal, que presten servicios de salud a los pueblos y comunidades indígenas.

Tabla 3.1. Semáforo de cumplimiento de las instancias federales con relación a la Recomendación 4/2002

Respuesta satisfactoria	Respuesta básica	Respuesta insuficiente	Respuesta nula
			
Consentimiento informado (Grado de cumplimiento %)			
0.0	50.0	50.0	0.0
Difusión en lengua indígena (Grado de cumplimiento %)			
0.0	0.0	50.0	50.0
Capacitación en temas relativos a DH y procesos sociales y culturales de los pueblos indígenas (Grado de cumplimiento %)			
0.0	0.0	100.0	0.0
Cumplimiento general			
0.0	16.7	66.7	16.7

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre agosto y diciembre de 2013.

1. *Cumplimiento*: a nivel federal se evaluaron las respuestas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Estas instituciones cumplieron de manera *insuficiente* con los tres puntos recomendatorios. La mayoría de las respuestas tanto del IMSS como del ISSSTE, respecto a los tres puntos: *consentimiento libre e informado*, *difusión en lengua indígena* y *capacitación*, fueron muy incompletas, es decir, se respondió a la petición de información, señalaron acciones, pero ninguna específica en materia de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, ni se integraron evidencias de lo referido.
2. *Grado*: en promedio, ambas instituciones tuvieron un grado de cumplimiento *básico* de apenas 16.7%, *insuficiente* en 66.7% y *nulo* de 16.7%. Considerando la temporalidad, se podría pensar que en la actualidad los procesos de las instancias podrían haber mejorado respecto a los puntos recomendatorios del estudio.
3. *Alcances*: el IMSS, en su respuesta, señaló que aplicaron un modelo de comunicación educativa dirigido a la población en aspectos de planificación familiar y salud reproductiva, pero no dio más detalles del modelo, tampoco indica cómo integra a las poblaciones indígenas y cuáles son los procesos de evaluación y los resultados de la aplicación. El ISSSTE señala, además, que sus procesos se apegan a la NOM 005-SSA2 1993, lo cual no quiere decir que cumpla con los puntos recomendatorios de la RG 4/2002, donde se precisa que se debe de tomar en cuenta la valoración de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de sus integrantes. Lo mismo pasa cuando las instituciones hacen referencia a la capacitación, la cual se aborda de manera general, centrada en brindar atención de planificación familiar y no en temas relativos a los derechos humanos, procesos sociales y culturales de la población indígena. Esto es, no se considera la multiculturalidad del país y no se observó que se integre una perspectiva intercultural de respeto a la voluntad de los pueblos indígenas, como la difusión ampliada en lengua indígena, el conocimiento de la cultura de los pueblos indígenas, etc. Lo que significa la continuidad en la vulneración de los principios transversales de igualdad y no discriminación, de acceso a la información y participación. Por tanto, muy pocas señales de progresividad en el ejercicio de los derechos humanos vinculados a esta Recomendación. Desde el EBDH, los resultados muestran que los titulares de obligaciones, en este caso el IMSS y el ISSSTE, no han logrado hacer efectivos los derechos de las poblaciones indígenas vinculados al acceso a la salud reproductiva por falta de instrumentos, protocolos, procesos de seguimiento y evaluación, que garanticen plenamente el goce efectivo de estos derechos.

Los alcances respecto a los puntos recomendatorios, con la información analizada y partiendo de la buena fe de las instituciones que respondieron, no se pueden determinar resultados suficientes, por lo que se concluye que hubo cumplimiento *insuficiente* a la recomendación general 4/2002 por parte de estas instancias.

A nivel estatal, los resultados fueron los siguientes:

Tabla 3.2. Semáforo de cumplimiento de las instancias estatales con relación a la Recomendación 4/2002

Respuesta satisfactoria	Respuesta básica	Respuesta insuficiente	Respuesta nula
			
Consentimiento informado (Grado de cumplimiento %)			
0.0	63.0	68.8	25.0
Difusión en lengua indígena (Grado de cumplimiento %)			
0.0	28.01	56.03	15.06
Capacitación en temas relativos a DH y procesos sociales y culturales de los pueblos indígenas (Grado de cumplimiento %)			
0.0	15.6	75.0	9.4
Cumplimiento general			
0.0	16.7	66.7	16.7

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre agosto y diciembre de 2013.

1. *Cumplimiento*: a nivel estatal fue muy similar al federal; más de la mitad de las entidades respondieron de manera *insuficiente* a la petición de información. Y solo catorce entidades respondieron de manera *básica* algunos de los puntos recomendatorios: el Estado de México y Jalisco en el punto recomendatorio de consentimiento informado; Hidalgo, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Campeche, Morelos y Quintana Roo en difusión en lengua indígena; e Hidalgo, Durango, San Luis Potosí, Sonora y Oaxaca en el tercer punto referido a capacitación en temas relativos a los Derechos Humanos. Únicamente el estado de Hidalgo tiene una evaluación igual, *básica*, en dos de los puntos recomendatorios.
2. *Grado de cumplimiento*: los porcentajes de cumplimiento son iguales que a nivel federal: 66.7% de los estados respondieron de manera *insuficiente*, 16.7% tanto para los que respondieron de forma *básica* como *nula*. Por punto recomendatorio: en consentimiento informado 68.7% de las entidades tuvo un cumplimiento *insuficiente*, 25% su respuesta fue *nula* y solo 6.3% *básica*. En la elaboración de material informativo en lenguas indígenas, el cumplimiento fue de *insuficiente* en 56.3% de las entidades, 28.1% *básico* o parcial y 15.6% *nulo*. En cuanto al cumplimiento en materia de capacitación, 75% de las entidades tuvieron un cumplimiento *insuficiente* o parcial, 15.6% *básica* y 9.4% *nulo*.
3. *Alcances*: como se comentó anteriormente, el hecho de que las entidades respondieran que dedican esfuerzos para que el personal de salud se capacite constantemente en el uso y otorgamiento de información respecto a planificación familiar, además de que se apeguen a la Norma 005-SSA2-1993, no significa que cumplan con los lineamientos de la Recomendación General 4/2002. Hidalgo, Durango, San Luis Potosí, Sonora y Oaxaca, fueron las únicas entidades que respondieron que sus procesos de capacitación se desarrollan bajo un enfoque intercultural, además del pleno reconocimiento a las poblaciones indígenas, y a pesar de que no integraron las evidencias, se les otorgó una

calificación *básica*. Pero la capacitación bajo un enfoque intercultural, no debe ser dirigido solo a poblaciones indígenas, puesto que la vulneración de sus derechos puede darse incluso mucho más, en aquellas que no se consideran indígenas, pero con fuertes contingentes de poblaciones migrantes o en tránsito de indígenas.

En síntesis, con base en el análisis de los semáforos descritos, los resultados muestran que varios de los estados con mayor presencia de poblaciones indígenas, como Hidalgo, Oaxaca, Guerrero, Campeche, Quintana Roo y San Luis Potosí, han tratado atender algunos de los puntos recomendatorios y tienen avances significativos de reconocimiento de las poblaciones indígenas que habitan estas entidades. El resto de los estados, incluso, niegan tener presencia de indígenas, motivo por el cual no consideran relevante atender la Recomendación, a pesar de que son entidades de atracción o tránsito migrante indígena. Por tanto, un cumplimiento *insuficiente* en la mayoría de las entidades, difícilmente podría señalar la erradicación de prácticas inadecuadas en contra de las poblaciones indígenas alrededor de los derechos sexuales y reproductivos de dicha población.

2. Recomendación General 27/2016.

En total se procesaron oficios de respuesta de 19 gobiernos estatales, 14 congresos locales y una autoridad federal que atendieron a la petición de información. Para medir el impacto de los puntos recomendatorios, como se señaló en el capítulo metodológico, las respuestas se evaluaron con las mismas categorías construidas para la RG 4/2002: respuesta *satisfactoria*, *básica*, *insuficiente*, y *nula*.

Para la semaforización de la RG 27/2016 se midieron tres aspectos: 1) las acciones implementadas por los poderes ejecutivo y legislativo de los distintos niveles de gobierno, para presentar, estudiar, discutir y votar una iniciativa en términos de una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, 2) que la legislación específica presentada respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, integrara como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de la Recomendación, y 3) que se asegurara la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo,⁴⁵ teniendo como resultados los siguientes:

⁴⁵ CNDH 2016, pp. 56-58

Tabla 3.3. Semáforo de cumplimiento de las instancias federales con relación a la Recomendación 27/2016

ÍNDICES DE CUMPLIMIENTO			
Respuesta a nivel Federal			
Satisfactoria	Básica	Insuficiente	Nula
			
AL EJECUTIVO FEDERAL:			
UNICA. Presente una iniciativa de ley al Congreso de la Unión, sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas del país que recoja como mínimo los estándares descritos en la presente Recomendación, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas.			
GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	0.00	0.00	100.0
AL CONGRESO DE LA UNIÓN:			
PRIMERA: Se estudie, discuta y vote, la iniciativa que, en su caso, presente el titular del ejecutivo federal respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación.			
GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	0.00	0.00	100.0
SEGUNDA. En su caso, se estudie, discuta y vote una iniciativa que presente alguna de las dos cámaras, una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación.			
GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	0.00	0.00	100.0
TERCERA: Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo.			
GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	0.00	0.00	100.0

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre julio de 2016 y octubre de 2017.

1. *Cumplimiento*: se remitió la petición de información a tres instancias: Poder Ejecutivo, Congreso de la Unión y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ni una de ellas respondió a la petición.
2. *Grado*: El Congreso de la Unión se limitó a informar que no se había encontrado registro sobre la implementación de acciones relativas a las recomendaciones emitidas por la CNDH, por tanto, se evaluó como respuesta *Nula*. Al igual que al Ejecutivo Federal y el resto de los puntos recomendatorios dirigidos al Congreso de la Unión.
3. *Alcances*: Por la temporalidad de la petición de información, se podría justificar la falta de respuesta, puesto que a finales de 2018 se tiene registro de la presentación de dos iniciativas de ley de consulta a los pueblos y comunidades indígenas: una publicada el 23 de marzo de 2017 siendo la Cámara de Diputados la cámara de origen, a través de integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática con la

siguiente denominación “Ley General de Consulta Indígena”⁴⁶ y la presentada el 13 de septiembre de 2018 por el Grupo Parlamentario de Morena bajo la misma denominación.⁴⁷

A nivel estatal, los resultados fueron los siguientes:

Tabla 3.4. Semáforo de cumplimiento de las instancias estatales con relación a la Recomendación 27/2016

RESPUESTA A NIVEL ESTATAL			
Satisfactoria	Básica	Insuficiente	Nula
			
AL JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y LOS TITULARES DE LOS PODERES EJECUTIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: ÚNICA. Se presente una iniciativa de ley al respectivo Congreso Local, sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas que recoja como mínimo los estándares descritos en la presente Recomendación, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas del país GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	6.25	37.50	56.25
A LOS PODERES LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: PRIMERA: Se estudie, discuta y vote, la iniciativa que, en su caso, presente el titular del ejecutivo estatal respectivo, en relación con el derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación. GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	0.00	15.60	84.40
SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales, que contemple una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación. GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	0.00	15.60	84.40
TERCERA: Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo. GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	3.10	12.50	84.40
CUMPLIMIENTO GENERAL DE LAS RESPUESTAS DE LOS PODERES LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
0.00	1.03	14.57	84.40

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre julio de 2016 y octubre de 2017.

⁴⁶ Christian Joaquín Sánchez Sánchez, *Iniciativa que expide la Ley General de Consulta Indígena y reforma el artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. Ciudad de México, Congreso de la Unión, 2017. Disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/04/asun_3534517_20170427_1490391014.pdf. Fecha de consulta: 13 de octubre de 2017.

⁴⁷ Iniciativa que expide la ley general de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, a cargo del Diputado Armando Contreras Castillo, del Grupo Parlamentario de Morena. Dado en el Recinto Legislativo de San Lázaro a 13 de septiembre de 2018. Disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3738421_20180920_1536855025.pdf. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2018.

1. *Cumplimiento*: en el punto recomendatorio Único, dirigido al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas, solamente San Luis Potosí y Oaxaca respondieron de forma *básica*. San Luis Potosí señaló que cuenta con una Ley de Consulta Indígena y estar trabajando para remitir una ficha técnica proponiendo que se modifique la Ley de Consulta vigente en apego a los señalado por la RG 27/2016. Oaxaca indicó que la Secretaría de Asuntos Indígenas se encontraba en proceso de diseño y elaboración de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca, así como del protocolo para los procesos de consulta previa, libre e informada.
2. En cumplimiento a los puntos recomendatorios dirigidos a los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas, únicamente Guanajuato tuvo una respuesta básica en el tercer punto recomendatorio: *Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo*, resaltando en su respuesta que “... se acordó la celebración de una mesa receptora de propuestas con la finalidad de recibir aportaciones sobre las iniciativas, de manera particular de los líderes de los pueblos y las comunidades indígenas, ello en coordinación con la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”.⁴⁸
3. *Grado*: en promedio, se obtuvo un bajo nivel de respuesta tanto en el punto Único dirigido al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y a los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas, como en los tres puntos recomendatorios enviados a los poderes legislativos de las entidades federativas: 56.25% de las entidades no respondieron a la petición de información respecto al punto Único, por tanto, tuvieron una calificación *nula*. 37.5% obtuvo una calificación *insuficiente* y solo 6.25% tuvo una calificación *básica*. En relación a los tres puntos recomendatorios dirigidos a los poderes legislativos, en el primer y segundo punto recomendatorio tuvieron la misma calificación: 84.4% *nula* y 15.6% *insuficiente*. En el tercer punto recomendatorio, como ya se había comentado anteriormente, solo una entidad respondió de manera *básica* la petición de información, un porcentaje de apenas 3.1%, 12.5% fue *insuficiente* y 84.4% no respondió, por tanto, se les asignó una calificación *nula*.
4. *Alcances*: respecto al punto Único, Baja California, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Yucatán, quienes tuvieron una calificación *insuficiente*, señalaron haber cumplido con la Recomendación General presentando iniciativas de ley y/o reformas a sus leyes locales como la Ley de Derechos y Cultura de los pueblos indígenas, para dar cumplimiento a la misma. Sin embargo, no presentaron ninguna iniciativa de Ley a sus respectivos congresos para emitir una Ley propiamente de Consulta, además, no se presentó ninguna evidencia de haber integrado a los pueblos y comunidades indígenas en el diseño, ejecución y validación de las iniciativas y/o reformas. En algunos casos solo integraron a las poblaciones indígenas en actividades previamente aprobadas desde las

⁴⁸ Poder Legislativo, oficio 6857, Exp. 14.0 con fecha 3 de febrero de 2017.

instituciones, sin ser estos partícipes en su diseño, ejecución y validación. 18 entidades no respondieron a la solicitud: Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas, Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Tlaxcala y Veracruz.

Respecto a los tres puntos recomendatorios dirigidos al Poder Legislativo, se consideró que solo cinco estados respondieron a la solicitud de información: Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Jalisco, aunque esta se limitó en indicar que esas entidades respetan el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas a través de leyes locales como la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas, motivo por el cual se les otorgó una calificación *insuficiente*. 27 Congresos tuvieron una respuesta *nula*, es decir, no respondieron a la petición de información, aunque nueve Congresos respondieron señalando que no tenían conocimiento de lo solicitado, o que sería turnado a otra instancia o comisión, por tanto, se consideró de igual manera su respuesta como *nula*.

Con base en lo anteriormente expuesto, y de acuerdo a las respuestas otorgadas tanto por los poderes ejecutivos, como por los poderes legislativos, Federal y estatal, se podría inferir que no hubo cumplimiento por parte de estos a la Recomendación General 27/2016. La falta de respuesta a la solicitud de información pudo haber estado limitada por diversas causas, en primer lugar, por el contexto del proceso electoral por el que México se encontraba en ese periodo; en segundo lugar, por el poco entendimiento del contenido de la RG 27/2016; en tercer lugar, por la falta de voluntad política para cumplir con lo estipulado en la Recomendación, puesto que al no ser esta vinculante, ninguna autoridad está obligada a su cumplimiento; y en cuarto lugar por la persistencia de dinámicas monoculturales, clasistas y racistas que derivan en que los pueblos no sean considerados como sujetos sociales relevantes con capacidad de ser protagonistas de su propia historia.

En síntesis, lo que se observa en el análisis de las respuestas para ambas recomendaciones, es una violación sistemática que va más allá del derecho al consentimiento informado y a la consulta, es también una violación a otros derechos vinculados a las mismas, como el derecho a la libre determinación, donde se incorpora el derecho a la preservación del idioma, a decidir sus prioridades, a la integridad cultural, a la autonomía interna y externa, a los recursos naturales y el derecho a la consulta. En suma, se violentan los principios de igualdad y no discriminación, al acceso a la información y participación, así como al acceso a la justicia.

Aunque por otro lado, estos resultados suponen espacios de oportunidad para reencausar y transversalizar la política pública del Estado basado en el enfoque de derechos humanos,⁴⁹ donde —en clave intercultural— se considere a la población indígena como agentes principales de su propio desarrollo y que puedan ser capaces de evaluar proyectos cuyo objetivo principal sea la reducción de las desigualdades y el empoderamiento de sus grupos, y no simplemente agentes

⁴⁹ Delaplace, Domitille y Vázquez Daniel, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, en *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, v. 8, n. 14, junio 2011, Sao Paulo.

pasivos receptores de medidas, consultas, programas y proyectos impuestos desde el exterior. Respetando con ello, los instrumentos jurídicos internacionales que México ha firmado y ratificado.

3.2. ÍNDICES DE CUMPLIMIENTO

Los índices de cumplimiento se relacionan directamente con los resultados del punto anterior, por lo que en este apartado únicamente se presenta, de manera resumida, los índices por instancias y autoridades, federales y estatales, para ambas recomendaciones. A nivel federal se acompaña de la respuesta y el análisis cualitativo. En el caso de los estatales, únicamente se presenta el índice, el análisis cualitativo se encuentra en el capítulo cinco de la presente investigación.

Tabla 3.4. Índice de cumplimiento por instancias federales con relación a la Recomendación 4/2002

Institución	Respuesta institucional al consentimiento informado	Semáforo de cumplimiento	Índice de cumplimiento
IMSS	“Aplicación de un modelo de comunicación educativa dirigido a la población, en aspectos de planificación familiar y salud reproductiva” [...] “Consejería en planificación familiar a la población usuaria de los servicios de salud” [...] “Educación a los jóvenes en salud sexual y reproductiva a través de los Centros de Atención Rural al Adolescente”.		0.75
ISSSTE	Se apega a la NOM 005-SSA2-1993.		0.50
DIFUSIÓN EN LENGUA INDÍGENA			
IMSS	No se proporcionó información específica sobre el punto.		0.00
ISSSTE	“Debido al bajo porcentaje de población indígena registrada [...] no se ha considerado desarrollar material informativo [...] sin embargo a través de la colaboración interinstitucional es posible obtener [...] material informativo y orientación que ha desarrollado el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud”.		0.50
CAPACITACIÓN			
IMSS	“Se ha reforzado la competencia técnica del personal de salud en aspectos de planificación familiar a través de la capacitación [...]”.		0.50
ISSSTE	“En el instituto se llevan a cabo de manera permanente actividades de capacitación [...] al personal responsable de brindar la atención de Planificación Familiar [...] en actualización [...] e indicación de métodos anticonceptivos así como el respeto y promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos”.		0.50
SEMÁFORO GENERAL OBSERVACIONES			
IMSS	En su respuesta señala que aplicó un modelo de comunicación educativa dirigido a la población en aspectos de planificación familiar y salud reproductiva, pero no dio más detalles del modelo y tampoco lo presenta como acciones. Por otra parte, no respondió lo correspondiente a difusión en lengua indígena. Y al igual que el ISSSTE, considera que su personal recibe la capacitación suficiente en aspectos técnicos de planificación familiar. Por otra parte la capacitación la considera una competencia, anteponer el derecho a una competencia técnica desvirtúa la esencia de la recomendación.		0.42
ISSSTE	Su respuesta dice que se apega a la NOM 005-SSA2-1993, lo cual no quiere decir que cumpla con los puntos recomendatorios de la RG4/2002, donde se precisa que se debe de tomar en cuenta la valoración de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de sus integrantes. Lo mismo pasa cuando la institución hace referencia a la capacitación, la cual se aborda de manera general, centrada en brindar atención de planificación familiar y no en temas relativos a los derechos humanos, procesos sociales y culturales de la población indígena. Esto es, considerar la pluriculturalidad del país y establecer acciones interculturales concretas de respeto a la voluntad de los mismos. Únicamente en lo que respecta a difusión en lengua indígena, responde que se apoya interinstitucionalmente para ello, lo cual sí recomienda la RG 4/2002.		0.5

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre agosto y diciembre de 2013.

RESUMEN EJECUTIVO
ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES
Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO XI. DERECHOS DE LAS PERSONAS, LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Tabla 3.5. Índice de cumplimiento por instancias estatales con relación a la Recomendación 4/2002

Estado	Consentimiento Informado	Difusión en lengua indígena	Capacitación	Índice de Cumplimiento General	Semáforo
	Índice	Índice	Índice		
Hidalgo	0.25	0.75	0.75	0.58	●
Chihuahua	0.50	0.75	0.50	0.58	●
Colima	0.50	0.75	0.50	0.58	●
Durango	0.50	0.50	0.75	0.58	●
Estado de México	0.75	0.50	0.50	0.58	●
Guerrero	0.50	0.75	0.50	0.58	●
Jalisco	0.75	0.50	0.50	0.58	●
Michoacán	0.50	0.75	0.50	0.58	●
San Luis Potosí	0.50	0.50	0.75	0.58	●
Sinaloa	0.50	0.75	0.50	0.58	●
Sonora	0.50	0.50	0.75	0.58	●
Campeche	0.25	0.75	0.50	0.50	●
Chiapas	0.50	0.50	0.50	0.50	●
Guanajuato	0.50	0.50	0.50	0.50	●
Tabasco	0.50	0.50	0.50	0.50	●
Puebla	0.50	0.50	0.50	0.50	●
Morelos	0.00	0.75	0.50	0.42	●
Quintana Roo	0.00	0.75	0.50	0.42	●
Oaxaca	0.50	0.00	0.75	0.42	●
Ciudad de México	0.50	0.25	0.50	0.42	●
Baja California Sur	0.50	0.25	0.50	0.42	●
Tlaxcala	0.50	0.25	0.50	0.42	●
Veracruz	0.50	0.25	0.50	0.42	●
Querétaro	0.50	0.25	0.50	0.42	●
Nuevo León	0.00	0.50	0.50	0.33	●
Yucatán	0.50	0.00	0.50	0.33	●
Aguascalientes	0.50	0.25	0.25	0.33	●
Coahuila	0.00	0.25	0.50	0.25	●
Tamaulipas	0.50	0.25	0.00	0.25	●
Baja California	0.00	0.00	0.50	0.17	●
Nayarit	0.00	0.00	0.00	0.00	●
Zacatecas	0.00	0.00	0.00	0.00	●

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre agosto y diciembre de 2013.

Tabla 3.6. Índice de cumplimiento por autoridades federales con relación a la Recomendación 27/2016

Autoridad	Quién da respuesta	ÚNICA: Presente una iniciativa de Ley al Congreso de la Unión	Evidencia adjunta	Índice	Semáforo
Poder Ejecutivo	Sin respuesta	Sin respuesta	Ninguna	0.00	●
Autoridad	Quién da respuesta	PRIMERA: Se estudie, discuta y vote, la iniciativa que, en su caso, presente el titular del ejecutivo federal respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada	Evidencia adjunta	Índice	Semáforo
Congreso de la Unión	Juntas de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y de Cámara de Senadores	"En atención a su oficio SSP/LXIII/2.-7287/2017, relativo a los oficios V4/34056 y V4/34141...mediante los cuales solicita a la Cámara de Diputados informar si con motivo de la emisión de las Recomendaciones Generales... emitidas por el organismo nacional, esta Cámara implementó acciones relativas al contenido de los puntos recomendatorios... La RG 27/2016... fue recibida por las Secretarías Técnicas de las Mesas Directivas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, el día 09 de agosto de 2016. El asunto fue inscrito en el Orden del Día de la Comisión Permanente el día 10 de agosto de 2016. En dicha sesión la Presidencia turnó el expediente a las Juntas de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y de Cámara de Senadores, publicándose en la Gaceta Parlamentaria... En la revisión de los archivos de esta dirección General, no se encontró registro sobre la implementación de acciones relativas a las recomendaciones emitidas por CNDH".	Ninguna	0.00	●
Autoridad	Quién da respuesta	SEGUNDA. En su caso, se estudie, discuta y vote una iniciativa que presente alguna de las dos cámaras, una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada	Evidencia adjunta	Índice	Semáforo
Congreso de la Unión	Sin respuesta	Sin respuesta	Ninguna	0.00	●
Autoridad	Quién da respuesta	TERCERA: Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo	Evidencia adjunta	Índice	Semáforo
Congreso de la Unión	Sin respuesta	Ninguna	Ninguna	0.00	●

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre julio de 2016 y octubre de 2017.

Tabla 3.7. Índice de cumplimiento por Titulares de los Poderes Ejecutivos de las Entidades Federativas con relación a la Recomendación 27/2016

Entidad federativa	Punto Único	Índice	Semáforo
San Luis Potosí	Básica	0.75	
Oaxaca	Básica	0.75	
Baja California	Insuficiente	0.5	
Coahuila	Insuficiente	0.5	
Colima	Insuficiente	0.5	
Estado de México	Insuficiente	0.5	
Guanajuato	Insuficiente	0.5	
Jalisco	Insuficiente	0.5	
Puebla	Insuficiente	0.5	
Querétaro	Insuficiente	0.5	
Quintana Roo	Insuficiente	0.5	
Sonora	Insuficiente	0.5	
Tabasco	Insuficiente	0.5	
Yucatán	Insuficiente	0.5	
Nayarit	Nula	0.0	
Nuevo León	Nula	0.0	
Sinaloa	Nula	0.0	
Tamaulipas	Nula	0.0	
Zacatecas	Nula	0.0	
Aguascalientes	Nula	0.0	
Baja California Sur	Nula	0.0	
Campeche	Nula	0.0	
Chiapas	Nula	0.0	
Chihuahua	Nula	0.0	
Ciudad de México	Nula	0.0	
Durango	Nula	0.0	
Guerrero	Nula	0.0	
Hidalgo	Nula	0.0	
Michoacán	Nula	0.0	
Morelos	Nula	0.0	
Tlaxcala	Nula	0.0	
Veracruz	Nula	0.0	

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre julio de 2016 y octubre de 2017.

Tabla 3.8. Índice de cumplimiento de los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas con relación a la Recomendación 27/2016

Entidad federativa	Puntos recomendatorios			Índice de Cumplimiento General	Semáforo
	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO		
Chiapas	0.5	0.5	0.5	0.5	●
Chihuahua	0.5	0.5	0.5	0.5	●
Guanajuato	0.5	0.5	0.5	0.5	●
Hidalgo	0.5	0.5	0.5	0.5	●
Jalisco	0.5	0.5	0.5	0.5	●
Aguascalientes	0.0	0.0	0.0	0	●
Nuevo León	0.0	0.0	0.0	0	●
Oaxaca	0.0	0.0	0.0	0	●
Querétaro	0.0	0.0	0.0	0	●
San Luis Potosí	0.0	0.0	0.0	0	●
Tabasco	0.0	0.0	0.0	0	●
Tamaulipas	0.0	0.0	0.0	0	●
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0	●
Zacatecas	0.0	0.0	0.0	0	●
Baja California	0.0	0.0	0.0	0	●
Baja California Sur	0.0	0.0	0.0	0	●
Campeche	0.0	0.0	0.0	0	●
Coahuila	0.0	0.0	0.0	0	●
Colima	0.0	0.0	0.0	0	●
Distrito Federal	0.0	0.0	0.0	0	●
Durango	0.0	0.0	0.0	0	●
Estado de México	0.0	0.0	0.0	0	●
Guerrero	0.0	0.0	0.0	0	●
Michoacán	0.0	0.0	0.0	0	●
Morelos	0.0	0.0	0.0	0	●
Nayarit	0.0	0.0	0.0	0	●
Puebla	0.0	0.0	0.0	0	●
Quintana Roo	0.0	0.0	0.0	0	●
Sinaloa	0.0	0.0	0.0	0	●
Sonora	0.0	0.0	0.0	0	●
Veracruz	0.0	0.0	0.0	0	●
Yucatán	0.0	0.0	0.0	0	●

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre julio de 2016 y octubre de 2017

3.3. INCIDENCIA DE LOS INSTRUMENTOS EN ACCIONES INSTITUCIONALES

Se evaluaron las acciones de dos instituciones para estimar la incidencia de la Recomendación General 4/2002 en las políticas públicas, la Secretaría de Salud y el IMSS. En el caso de la 27/2016, se revisaron las iniciativas de ley y/o leyes aprobadas en materia de consulta indígena después de emitida la recomendación, resultados que serán presentados en el siguiente apartado.

Para este análisis se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 3.9. Grado de incidencia de los instrumentos en acciones institucionales, respecto a la Recomendación General 4/2002

Puntos recomendatorios RG4/2002		Secretaría de Salud Calificación			IMSS Calificación			TOTAL Calificación		
			Puntaje	%		Puntaje	%		Puntaje	%
1	Implementación de mecanismos que garanticen el derecho al consentimiento libre e informado sobre el uso de métodos de planificación familiar	II	50	50	II	50	50	II	50	50
2	Adopción de medidas administrativas para elaborar y difundir material en lengua indígena	IV	0	0	I	100	100	II	50	50
3	Se refuerce la capacitación de los prestadores de servicios de salud en temas relacionados a los derechos humanos, procesos sociales y culturales de los pueblos indígenas y a sus sistemas de valores, usos y costumbres	III	25	25	III	25	25	IV	25	25
TOTAL			75	25.0		175	58.3		125	41.7

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con datos extraídos de (SFP, 2005; Secretaria de Salud, 2006; IMSS, 2006a; IMSS, 2006b).

Como puede observarse en la Tabla 3.9, ambas instituciones analizadas tienen un grado de cumplimiento básico respecto al primer punto, es decir, han llevado a cabo acciones para aumentar la coordinación interinstitucional entre las dependencias que conforman la institución, así como con otras instituciones a nivel estatal y federal; incluso se encontró que en el caso de la Secretaría hay algunas acciones orientadas a establecer canales de comunicación con colectivos internacionales, y solo en el caso del IMSS existen canales de comunicación a nivel localidad mediante los mecanismos de participación comunitaria, pero no hubo acciones reportadas de coordinación para la atención y/o colaboración con los pueblos y comunidades indígenas.

En relación al punto 2, aunque el IMSS tiene un grado de cumplimiento alto en la elaboración y difusión de información sobre salud reproductiva en las lenguas indígenas de las comunidades

debido a los mecanismos de participación comunitaria, la Secretaría no proporcionó algún dato que permita vincular alguna acción de producción y circulación de los derechos reproductivos y sexuales de las comunidades indígenas en su lengua, por lo que este punto tuvo un 50% de grado de cumplimiento básico.

Respecto al punto 3, los mecanismos de apoyo que utiliza el IMSS para auxiliarse de miembros de la comunidad que ayuden al personal médico en las comunidades indígenas es insuficiente, y no es sustituto de cursos de capacitación al personal del Instituto sobre los valores, usos y costumbres particulares de las comunidades indígenas. Al no encontrarse dentro de sus informes programas de capacitación para el personal médico activo en las comunidades, y hallarse únicamente cursos dirigidos a asistentes rurales y animadores, se calificó el cumplimiento de este punto como *insuficiente* para el IMSS, sumándolo con un grado de cumplimiento alto de la Secretaría, se obtuvo un grado de cumplimiento de 25.0%.

Toda esta información, pone de manifiesto que el punto recomendatorio mejor atendido por las instituciones de salud ha sido el de coordinación interinstitucional para atender el tema de salud reproductiva en las poblaciones indígenas, mientras que el menos atendido fue el de la capacitación para sensibilizar a los servidores públicos de atención a la salud en temas que tengan que ver con los derechos humanos de las comunidades indígenas, los valores culturales y los usos y costumbres. En el caso de la difusión resulta necesario señalar que no existe mención alguna en los 4 informes revisados sobre algún esfuerzo de traducción a la lengua, incluso el IMSS con sus mecanismos de participación comunitaria, no hace explícito en algún momento alguna difusión escrita en la lengua local de la población donde operan sus clínicas. Pareciera entonces que persiste una «invisibilización sistémica» de los pueblos indígenas en la conducta de las autoridades de salud involucradas.

3.4. CAMBIOS LEGISLATIVOS POSTERIORES A LOS INSTRUMENTOS

Después de la emisión de la Recomendación General 4/2002, en aspectos normativos, se encontró en el Programa de Salud Reproductiva la aprobación y publicación de la Norma Oficial Mexicana (NOM-035-SSA-2002) *para la prevención y control de Enfermedades en la Perimenopausia y Posmenopausia, así como criterios para brindar atención médica*; y la actualización de la NOM-005-SSA2-1993 *de los servicios de planificación familiar*, ambas normas refuerzan el enfoque de derechos reproductivos y el respeto a la libre decisión y la incorporación de nuevos métodos de planificación familiar. Sin embargo, a pesar de existir esos ‘nuevos’ instrumentos jurídicos, los mismos no se centran específicamente en los pueblos y comunidades indígenas y sus derechos sexuales y reproductivos, por tanto, como se indicó en secciones previas de este mismo capítulo, el nivel de cumplimiento derivado de los ‘Cambios legislativos posteriores a los instrumentos’ también es muy limitado por no representar un esfuerzo concreto y directo de cumplimiento a las recomendaciones bajo análisis.

En cuanto a la Recomendación General 27/2017, se encontraron únicamente dos iniciativas de ley: la última presentada el 13 de septiembre de 2018 a nivel federal, la cual, de ser aprobada, sería un gran avance en materia de protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y a nivel local, la presentada por el estado de Oaxaca el 25 de julio de 2017. Otros cambios legislativos a nivel local se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 3.10. Cambios legislativos posteriores a la emisión de la RG 27/2016

Instrumento	Fecha de presentación
Iniciativa de Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca	25/05/17
Reforma a la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo	04/07/17
Reforma a la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sinaloa	26/10/17
Reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua para crear la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas	02/08/18
Reforma al Art. 1, Quinto párrafo, inciso B, inciso I, 25-E, 63 BIS y 79, II-BIS a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, en materia de consulta pública de los pueblos y comunidades indígenas	16/06/16

NOTA: Solo se consideran las entidades que realizaron cambios legislativos posteriores a la emisión de la RG 27/2016
Fuente: CRIM-UNAM-CNDH

En 2017 se reformó la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, la cual no es propiamente una ley de consulta, pero contribuye, de manera significativa, al cumplimiento de los puntos recomendatorios, puesto que, además, a partir de ahí se diseñó el Instituto para el Desarrollo del Pueblo Maya y las Comunidades Indígenas del Estado de Quintana Roo. El 26 de octubre de 2017 en Sinaloa se presentó una iniciativa para reformar la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Otras reformas o iniciativas presentadas después de la emisión de la recomendación fueron una reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua para crear la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas, la cual atiende casi todos los puntos recomendatorios de la CNDH, sin embargo, una Comisión no es propiamente una Ley, por tanto, no garantiza la inviolabilidad de los derechos humanos de las poblaciones indígenas a través de la vía legislativa, en los términos abordados dentro del instrumento recomendatorio bajo análisis.

Sonora publicó el 16 de julio del 2016, una reforma al Art. 1, Quinto párrafo, inciso B, inciso I, 25-E, 63 BIS y 79, II-BIS a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, en materia de consulta pública de los pueblos y comunidades indígenas. Donde únicamente se les reconoce el derecho a ser consultados, pero no se propicia la creación de la Ley de Consulta.

A la fecha aún no hay leyes aprobadas que cumplan de forma integral con los criterios de la Recomendación General 27/2016, y respecto a las iniciativas presentadas, es importante recalcar que mientras estas no cuenten primero con la aprobación y participación activa de las poblaciones indígenas, y luego entren efectivamente en vigor, no pueden, ni deben considerarse

como cumplimiento de los puntos recomendatorios de la CNDH pues si se elaboran y aprueban sin ellas, se demostrará una vez más que dichos pueblos no son considerados ni respetados como autónomos y sujetos plenos de derechos.

3.5. PRESENCIA EN MEDIOS IMPRESOS Y RECURSOS ACADÉMICOS

En total se encontraron únicamente 22 noticias durante el periodo de 2006 a 2018 que aludieron a las Recomendaciones Generales de este estudio; 6 relacionadas a la RG 4/2002 y 16 a la RG 27/2016, en los siguientes medios:

Tabla 3.11. Total de noticias referidas a la RG 4/2002 por medio informativo y por año

Año	Medios	Cantidad
2006	<i>Proceso</i>	1
2012	<i>Sin Embargo</i>	1
2015	<i>Animal Político, El Universal</i>	2
2018	<i>Animal Político, La Silla Rota</i>	2
TOTAL		6

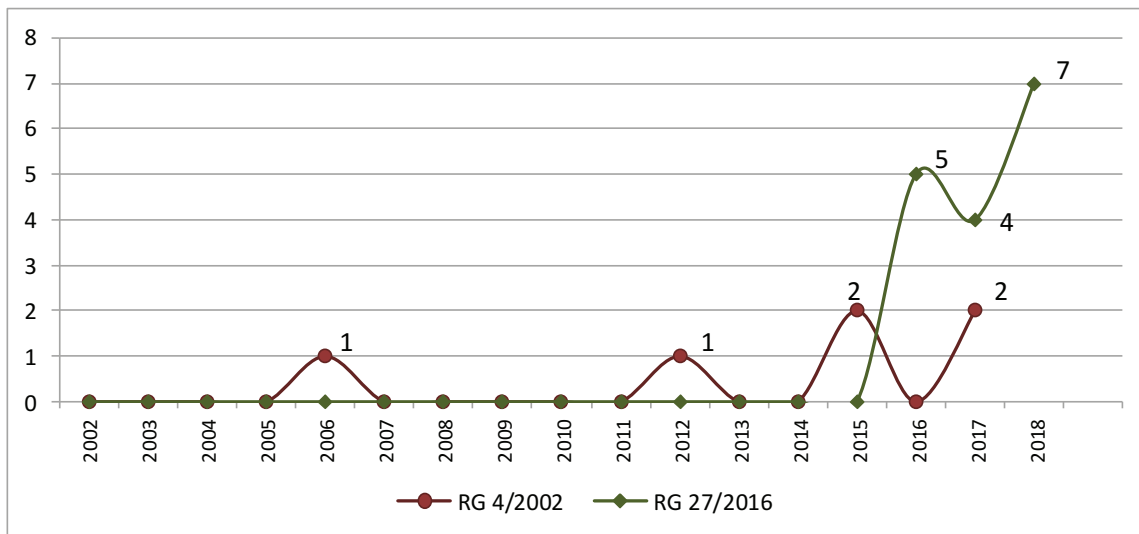
FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Tabla 3.12. Total de noticias referidas a la RG 27/2016 por medio y por año

Año	Medios	Cantidad
2016	<i>El Universal, Etcétera, Aristegui Noticias, Animal Político, Proceso</i>	5
2017	<i>Proceso, xeVT Telereportaje 104.1 FM, Chiapas Paralelo, Aristegui Noticias</i>	4
2018	<i>Noventa Grados, La Jornada, El Universal, Proceso, Ángulo 7, Economista, Regeneración</i>	7
TOTAL		16

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Gráfico 3.1. Incidencia por año de la RG 4/2002 y la RG 26/2016 en los medios masivos de comunicación



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Del análisis de los medios se observa que el impacto de ambas recomendaciones en los medios fue muy escaso y únicamente la RG 27/2016 tuvo un repunte en 2018, debido principalmente a la transición de gobierno que vivió México en ese año, mismo que está buscado implementar un modelo de consulta ciudadana prescrito en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 a través de la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.⁵⁰ Lo cual permite sugerir, que en el último año, ha aumentado el interés de algunos medios informativos, respecto, sobre todo, al análisis y entendimiento de la consulta hacia pueblos indígenas y por ende, de la RG 27/2016, a la luz de distintos procesos de consulta planeados en esta nueva administración de gobierno.

El mismo resultado arrojó la revisión de la producción académica que se relacionara o se fundamentara en ambas recomendaciones; dos artículos académicos relacionados con la RG 4/2002, uno en 2006 y otro en 2009; y 6 relacionados con la RG 27/2016, dos en 2017 y cuatro en 2018. En otros medios como las redes sociales, únicamente hubo difusión en cuentas oficiales como la CNDH, sobre la RG 27/2016.

Por otra parte, como podrá revisarse en el Anexo presente en este estudio, los medios han aumentado la difusión del contenido noticioso que asocia a las personas y comunidades indígenas con los derechos humanos o algún otro tema, lo que se puede explicar por tres razones principales; en primer lugar; por el avance tecnológico que acerca los medios a los sitios más distantes; segundo, por un interés legítimo de abordar los problemas de los pueblos y comunidades indígenas; y, finalmente, por el aumento —o incluso la constante histórica— de hechos que violentan sus derechos humanos.

⁵⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Presidencia de la República. Gaceta Parlamentaria, Núm. 5266-XVIII. Año XXII. Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 30 de abril de 2019, p. 191. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>. Fecha de consulta: 15 de mayo de 2019.

3.6. DERECHOS HUMANOS VINCULADOS CON LOS INSTRUMENTOS

Tabla 3.10. Derechos humanos vinculados con la Recomendación General 4/2002

Recomendación General 4/2002 derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas, respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar	
La CNDH documentó prácticas administrativas violatorias de los derechos reproductivos de las comunidades indígenas por parte de las autoridades responsables de la salud pública, específicamente en relación al consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar. La recomendación busca erradicar estas prácticas.	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
Secretaría de Salud	Derecho a la integridad de los pueblos y comunidades indígenas
Gobernadores de las Entidades Federativas	Derecho a la no discriminación
Jefe de Gobierno del Distrito Federal	Derechos a decidir sus prioridades
Responsables de los Servicios de Salud Pública	Derecho a la igualdad de género
	Derecho de las niñas y mujeres indígenas a una vida libre de violencia
	El derecho de las niñas y mujeres, a ser valoradas y educadas, libres de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Tabla 3.11. Derechos humanos vinculados con la Recomendación General 27/2016

Recomendación General No. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana	
La CNDH documentó violaciones al derecho a la consulta previa, libre e informada, además de la realización de consultas culturalmente inadecuadas	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• Ejecutivo Federal	Derecho a la integridad de los pueblos y comunidades indígenas
• Congreso de la Unión	Derecho a la no discriminación
• Jefe de Gobierno de la Ciudad de México	Derecho a la libre determinación y autonomía
• Gobernadores de las entidades federativas	Derecho a la participación de los pueblos indígenas
• Poderes Legislativos de las entidades federativas de la República Mexicana	Derecho a ser consultados de los pueblos y comunidades indígenas
	Derechos a decidir sus prioridades
	Derecho a conservar costumbres e instituciones
	Derecho a la propiedad y posesión sobre sus tierras
	Derecho a tener acceso a las funciones públicas y a participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

3.7 EVALUACIÓN DE LA VIGENCIA DE LAS TEMÁTICAS EN 2017 SEGÚN PERSONAS EXPERTAS

Como se indicó previamente, este estudio también buscó contar con voces especializadas en las condiciones de vida de los pueblos y comunidades en México y las situaciones a las que se enfrentan. Dichas voces, se consideran valiosas para fortalecer una visión más sistémica y matizada de los desafíos a los que estas poblaciones se enfrentan y al mismo tiempo, aportar más elementos a la CNDH para la comprensión compleja del diagnóstico y los retos a los que se enfrenta para cumplir su labor como garante de los derechos humanos de los pueblos originarios abordados en los instrumentos recomendatorios.

TEMAS GLOBALES	TEMAS ORGANIZADORES	INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS CUALITATIVO DE ENTREVISTAS RECOMENDACIÓN GENERAL 4/2002
Observaciones a la recomendación de la CNDH acerca del consentimiento libre e informado en métodos de planificación familiar.	Principales observaciones	• En suma, los entrevistados consideran que hablar de métodos, derechos sexuales y reproductivos, tendría que pensarse en la diversidad de las mujeres indígenas y que los servicios de salud se oferten bajo estas condiciones. • Existen los protocolos de atención a pueblos y comunidades indígenas muy claros en entidades con alto porcentaje de estas poblaciones, pero puede no ser así en el caso de atención a indígenas migrantes. Cuatro de las nueve entrevistas hicieron mención de esta situación, y coincidieron en que las instancias de gobierno no tienen la capacidad o el interés para atenderlos conforme a los lineamientos emitidos no solo en las recomendaciones, sino en sus propios instrumentos de atención a la salud. • Varios aspectos impiden a las poblaciones indígenas ser conscientes de que están frente a un hecho violatorio, entre ellos el desconocimiento de sus derechos humanos y las características culturales de las comunidades, donde generalmente las decisiones acerca del número de hijos se toman en el ámbito colectivo, pero reservado al interior de la comunidad. • Por otra parte, dicen que las comunidades indígenas siguen pensando, y defendiendo la idea de que no tiene que ser de “afuera” la exhortación de disminuir su crecimiento, sino que es una decisión de ellos.
Cumplimiento de los objetivos de la recomendación 2002/4	Cumplimiento de procedimientos	Se percibe que no se están cumpliendo las normas del derecho a la libre decisión del uso de métodos de planificación familiar, se violentan por ser indígenas, además por ser mujeres, jóvenes, migrantes, etc.

TEMAS GLOBALES	TEMAS ORGANIZADORES	INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS CUALITATIVO DE ENTREVISTAS RECOMENDACIÓN GENERAL 27/2016
Percepciones de los actores involucrados en el tema del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.	Percepción y/o evaluación de la consulta	En suma, los entrevistados consideran que no se reconoce el derecho a la consulta, previa, informada, suficiente y, sobre todo, culturalmente adecuada, entendiendo esto último desde un sentido más amplio y no limitado únicamente a la lengua, sino al contexto en su conjunto, específicamente a las formas como se relacionan las poblaciones indígenas con su entorno. Además de que no hay claridad respecto a quién o quiénes, corresponde ejecutar procesos de consulta. Para las Organizaciones de la Sociedad Civil hay un problema de compartimentalización,⁵¹ donde gobiernos estatales y municipales, pueden fácilmente deslindarse de su aplicación: • Se debe considerar no solamente el territorio como algo tangible, sino como un bien inmaterial intangible, es decir, considerar las prácticas, expresiones, saberes y habilidades a través de las cuales las poblaciones se relacionan con su entorno. • Las personas no tienen los conocimientos previos, no son debidamente informados e incluso capacitados, para tomar una decisión sobre el uso de su territorio por empresas o instituciones ajenas a este.
Cumplimiento de los objetivos de una consulta, tal como lo estipulan las normas internacionales	Cumplimiento de procedimientos	Todos los funcionarios que participaron en este ejercicio, aun desde adentro de sus instituciones, reconocen los avances en materia de derechos humanos y específicamente en relación a los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo, reconocen también que existen vacíos que deben ser atendidos, como transitar de una recomendación del derecho a la consulta, a una ley de consulta. • Otro problema respecto al procedimiento para la aplicación de las consultas es el aspecto metodológico en el diseño y la aplicación de la consulta.
	Leyes secundarias con doble intención y/o regulación en la aplicación de consultas	Algunos entrevistados consideran que las leyes secundarias o estatales, sin ser estas propiamente leyes de consulta, no garantizan su aplicación efectiva, señalan que no hay voluntad política para hacerlo, ni tampoco existe la suficiente presión por parte de la sociedad civil para lograrlo.

⁵¹ Entrevista 1. Organizaciones Civiles

	Principales obstáculos en materia de derechos para cumplir con la recomendación	Múltiples obstáculos fueron señalados en las entrevistas: • Hay una visión del sacrificio de los territorios por el bien y el progreso de las comunidades, catalogando al progreso desde una visión occidentalizada de desarrollo, así como de las normas, leyes, procesos, recomendaciones, etc., Una mirada a fin de cuentas etnocéntrica, donde sobresale un enfoque desarrollista fundamentado en las políticas neoliberales y capitalistas actuales... Cuando las comunidades tienen otra lógica, donde la pertenencia al territorio es lo más elemental para ellos, donde converge la vida de todos los seres que lo habitan: el equilibrio y la armonía entre la naturaleza y los seres humanos. • Hay desconocimiento de las instituciones sobre las comunidades indígenas. Se homogeniza a todos los pueblos indígenas en un solo concepto, no se reconocen sus diferencias organizativas, políticas y ambientales. • Se percibe que las consultas son un mero requisito para las empresas porque estas no son vinculantes, es un mecanismo meramente administrativo, y por tanto urge que se transforme en Ley. Se tiene que regular la consulta y no sólo la consulta sino el consentimiento y si el dueño originario de ese territorio no está de acuerdo con los efectos que va a tener un proyecto se tiene que respetar esa decisión".⁵² • La opacidad y la falta de publicación de información de interés para estar informado antes de participar en un proceso de consulta. Es grave que las comunidades indígenas sean las últimas en enterarse que hay un proyecto en su territorio cuando éste ya está ahí.⁵³ • Corrupción política: existe un sistema que tiene altos niveles de corrupción que pueden favorecer a las empresas y/o algunos políticos, y no a las comunidades indígenas. • El ofrecimiento de beneficios a las poblaciones indígenas (sobre todo de carácter económico) a cambio de la aprobación de los megaproyectos. Lo que a largo plazo termina sólo en promesa.⁵⁴ • Prevalecen los intereses económicos por encima de los intereses culturales.⁵⁵

⁵² Entrevista 1. Organizaciones civiles

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ Entrevista 2. Funcionario CNDH

⁵⁵ *Idem.*

Principales obstáculos y debilidades en la implementación de las consultas	Percepción desde las comunidades en la implementación de las consultas	En general, los entrevistados perciben que a los pueblos y comunidades indígenas no se les ha permitido participar en todo el proceso, únicamente se les considera como población objetivo a ser consultada.
	Inclusión de perspectiva de género en las consultas y/o acciones para los proyectos en las comunidades	Solo en tres de las entrevistas se señaló la falta de una perspectiva de género en el proceso de consulta, indican que se incluye en las leyes, normas, otro tipo de documentos, etc., pero no es considerada en la práctica. Las mujeres son las menos consideradas para ser consultadas, lo que vulnera aún más su condición de mujeres e indígenas.
	Impacto y/o afectación a las comunidades y poblaciones indígenas, de la implementación de megaproyectos	Entre los entrevistados se percibe que los megaproyectos siempre van a estar protegidos jurídicamente por el Estado para poder explotar un territorio: • De igual manera buscarán aliados en la propia comunidad para que defiendan sus intereses, muchos de estos aliados relacionados a la explotación histórica de las poblaciones, como los cacicazgos locales, mismos que no han dejado de existir en el país.⁵⁶ • Pero para imponer los megaproyectos, dicen, tanto las transnacionales como el mismo Estado, se aprovechan del contexto social de precarización de las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas; donde pueden darse "...prácticas de cooptación con los liderazgos y cacicazgos locales, de corrupción, de impunidad, de despojo, de marginación y de discriminación".⁵⁷
	Consecuencias de la aplicación de consultas en comunidades con presencia de conflictos (territoriales, internos, por recursos naturales renovables y no renovables, etc.).	Desde la visión de los entrevistados, las consecuencias directas sobre los pueblos y comunidades indígenas son: • La simulación de las consultas y de la imposición de megaproyectos ha traído consigo la fragmentación de las comunidades y la destrucción de los tejidos sociales. Pero sobre todo el rompimiento de una cultura ancestral, hecho que reconocen casi todos los entrevistados. • Disensos en el interior de las comunidades: mismos que son aprovechados por el gobierno y las empresas para generar conflictos, con los cuales se genera una fractura al interior de las comunidades y tienen como fin desarticular las resistencias locales para la implementación de los megaproyectos. • No se respetan los derechos.
	Represión y/o acciones coercitivas.	Cuando los pueblos y comunidades indígenas tienen procesos de auto organización, entonces viene la represión, la persecución, el encarcelamiento de sus dirigentes etc., que también son derivados precisamente de aspectos estructurales, son repercusiones sociales por el tipo de desarrollo que se quiere imponer y no consensarlo, sino imponer por encima de los pueblos. ⁵⁸

⁵⁶ Entrevista 3. Ambientalista

⁵⁷ Entrevista 4. Funcionario INMUJERES

⁵⁸ Entrevista 8. Funcionario CIDH

Observaciones, sugerencias y/o recomendaciones a la RG27/2016 de la CNDH en materia de consultas	En cuanto a las consultas	Algunas de las recomendaciones que se señalaron fueron: La Recomendación es importante, es un marco y una presión para que el gobierno cumpla con sus acuerdos internacionales y con los estándares en la materia. La CNDH ha buscado a través de las Recomendaciones Generales estándares mínimos de garantías. Sin embargo, en los últimos años, observan que la situación de los pueblos indígenas ha empeorado por la Ley Minera, las autorizaciones de los transgénicos, la Reforma Energética, la Reforma Fiscal y recientemente, por el cambio del Decreto de Veda a Reserva del Agua. Todos estos son hechos que muestran que, a pesar de los esfuerzos de la CNDH, de grupos de derechos humanos y las ONG, la protección efectiva de los grupos indígenas siguen siendo muy precaria.⁵⁹ • Que el derecho se dé bajo un estándar de mínimo vital, que garantice una vida digna de los pueblos y comunidades indígenas.⁶⁰ • El derecho al territorio: la protección de los territorios es la base de las consultas, mismo que debe ser salvaguardado y garantizado para el desarrollo de las poblaciones indígenas. • Todo el proceso de consulta deber ser consentido por las comunidades indígenas: es decir, que se incorpore a las poblaciones indígenas como tomadores de decisiones, no únicamente como observadores del proceso, “una ley de consulta tiene que ser consentida por las comunidades indígenas si no, no hay ley de consulta”.⁶¹ • “... en términos públicos administrativos, institucionales, de gestión pública, de política pública, la ruta puede ser el enfoque intercultural y la perspectiva de género”.⁶² Las consultas, entonces, son un procedimiento para asegurar y garantizar no solo los derechos de los pueblos, sino la propia cultura de las comunidades. Debe entenderse que ese es el sentido de la recomendación, “... además de asegurar la participación y el consentimiento informado de las comunidades... hay una construcción de un discurso incluyente de Estado, bajo conceptos como pluralismo, multiculturalidad, interculturalidad, etc., pero que en la práctica se queda simplemente en eso; en un discurso que no se lleva a la práctica. • La necesidad de formación de abogados en materia indígena, capaces de comprender no solo la materia, sino la cultura y la lengua, para que tengan la capacidad de defender a los pueblos originarios.⁶³ • Reconocer las instituciones que se crearon para defender a los pueblos y comunidades indígenas y respaldarlas. • Para hacer efectivas las consultas se requiere un compromiso que opere también a favor del fortalecimiento institucional y la creación de capacidades en las dependencias.⁶⁴
	En cuanto a la participación de la sociedad civil y otros organismos como los medios de comunicación en la toma de decisiones y/o las consultas	El papel de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios masivos de comunicación: Las Organizaciones de la Sociedad Civil están jugando un papel muy importante en el acompañamiento, seguimiento y evaluación de la aplicación de consultas a las comunidades y pueblos indígenas. Por otra parte, los medios masivos de comunicación pueden ser un canal informativo de relevancia, para dar a conocer a la opinión pública los megaproyectos que buscan establecerse en territorios indígenas.

⁵⁹ Entrevista 3. Ambientalista

⁶⁰ Entrevista 6. Funcionario CNDH.

⁶¹ Entrevista 1. Organizaciones Civiles.

⁶² Entrevista 4. Funcionario INMUJERES.

⁶³ Entrevista 5. Defensor de Derechos Humanos.

⁶⁴ Entrevista 4. Funcionario INMUJERES.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El presente estudio tuvo como objetivo generar un primer ejercicio de verificación del cumplimiento de las recomendaciones generales 4/2002 y 27/2016 por parte de las autoridades a las que han sido dirigidas. Así como medir el impacto de las respuestas legislativas, de política pública y las prácticas administrativas en relación con los pueblos y comunidades originarias de nuestro país. La pregunta que guió este trabajo fue: ¿Cuál ha sido el nivel de cumplimiento e impacto de las Recomendaciones Generales 4/2002 y 27/2016 emitidas por la CNDH? Cuya hipótesis era que estas recomendaciones han tenido distintos grados de cumplimiento en función de los contextos sociopolíticos en el país, y de la voluntad política de las autoridades en los distintos niveles y órdenes de gobierno.

Al respecto, y a pesar de que ambas recomendaciones se encuentran vinculadas a distintos derechos, partiendo del principio de interdependencia e indivisibilidad, la violación tanto del derecho al consentimiento libre e informado sobre el uso de métodos de planificación familiar, como la violación a la consulta previa, libre e informada, da pie a la violación de otros derechos económicos, sociales, culturales e incluso ambientales. Por tanto, en estricto sentido se puede concluir que, en general, hubo un cumplimiento *insuficiente* a los puntos recomendatorios sugeridos en ambos instrumentos. Lo cual no contribuye a la mejora en el nivel de disfrute de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en el país.

4.1. CONCLUSIONES SOBRE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 4/2002

En general, respecto a la RG 4/2002, hubo un grado de cumplimiento *insuficiente*, tanto a nivel federal como estatal. Sólo 16.7% tuvieron una calificación básica, y ninguna entidad tuvo una respuesta satisfactoria.

Este cumplimiento insuficiente implica que la probabilidad de violaciones al derecho al consentimiento libre e informado sobre el uso de métodos de planificación familiar, sea alta, puesto que las poblaciones indígenas no tienen la información completa, suficiente, en su propia lengua y culturalmente adecuada, para que puedan tomar una decisión respecto a este derecho. Lo que se comprueba a través del análisis de los expedientes de queja y las noticias encontradas en medios masivos de comunicación, muestran que aun después de emitida la recomendación, se han presentado casos de contracepción forzada, por tanto, no se observa una erradicación de los hechos violatorios descritos en la Recomendación. Sumado a ello, estas violaciones son transversales con el contexto socioeconómico, y específicamente con el contexto de la salud reproductiva de los pueblos y comunidades indígenas, mismo que, como se pudo apreciar en este estudio, a pesar de mostrar algunas señales de progresividad respecto al goce efectivo de derechos sociales, como el acceso a la salud y a la educación, aún existe una brecha muy amplia entre la población indígena y la población no-indígena en la aplicación de estos y otros derechos

de igual importancia, como el acceso a un trabajo digno, a la alimentación, a una vivienda, etc., que, en términos estrictos, pueden ser señales de regresividad, más que de progresividad; dejando prácticamente inalteradas las relaciones asimétricas de poder.

En términos de política pública, como se señaló en este estudio, existen barreras institucionales, económicas, sociales y culturales, para que las poblaciones indígenas, sobre todo las mujeres, ejerzan sus derechos de manera libre, informada y en su propio idioma, con una perspectiva de género, igualdad y no discriminación, para que tomen sus propias decisiones con relación a la planificación familiar. Entre las institucionales se incluyen la mala calidad y/o carencia de servicios de atención de salud. Entre las económicas figuran las condiciones de vulnerabilidad económica de la mayoría de las poblaciones indígenas. Las barreras sociales se asocian a procesos de discriminación y exclusión, así como al desconocimiento o incompreensión de sus derechos y las formas de cómo reclamarlos.

Mientras que las barreras culturales se relacionan con la falta de comprensión institucional de las formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas: idioma, tradiciones, costumbres, mitos, significados, cosmovisión, etc., que giran alrededor de la reproducción no solo femenina, sino de las propias comunidades, a través de los cuales se toman decisiones respecto a su composición familiar. Aunque por la respuesta institucional revisada en el capítulo 8, se pensaría que no solo lo desconocen, sino que no existe interés suficiente para comprender a los pueblos y comunidades indígenas. Varios expertos en el tema que participaron en este estudio señalaron que la falta de interés se relaciona con la mirada occidental que permea a las instituciones, misma que da pie a la coexistencia de dos mundos —muchas veces— contrarios: el occidental y el indígena, ambos con procesos completamente diferentes de relación.

En el mundo indígena existe un vínculo muy estrecho con la naturaleza, misma que forma parte del ciclo de reproducción humana, la cual no solo es natural, sino divina; natural en tanto se asemeja con el proceso de fertilidad de la tierra y divina por la presencia de seres que aparecen durante todo el embarazo y en el parto, encargados sobre todo de la protección del ser que viene en camino, que con el sincretismo actual lo seres divinos se recargan ahora generalmente en los santos católicos. En el mundo indígena el concepto de salud y enfermedad no es uno solo, se conjuntan en saberes tradicionales de conocimiento y reconocimiento del entorno, de equilibrio y armonía con el cuerpo humano. Cuando no hay equilibrio se originan las enfermedades, pero es el mismo entorno de donde se toma el remedio: la medicina tradicional.

Los programas de planificación familiar deberían conocer y considerar todos estos elementos, partiendo de una cultura de respeto a los derechos humanos, tal como lo propone la CNDH, donde los programas de salud se diseñen bajo un EBDH, y tengan como objetivo principal su pleno ejercicio, así como la reducción de las desigualdades y el empoderamiento de las poblaciones indígenas, y no como actualmente se observa, donde los objetivos y metas principales de los programas de planificación familiar, se han enfocado en aumentar las tasas de prevalencia del uso de métodos de planificación familiar y disminuir la tasa global de fecundidad

en todo el país de manera homogénea, sin considerar las diferencias socioculturales de cada región y las necesidades reales en materia de salud reproductiva de las poblaciones indígenas.

4.2. CONCLUSIONES SOBRE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 27/2016

Respecto a la RG 27/2016, como pudo observarse en la síntesis de resultados, en general no se obtuvo respuesta a la petición de información solicitada por la CNDH. Sin embargo, es importante destacar que, a pesar de la falta de respuesta, posterior a la emisión de la recomendación se pudieron advertir avances en la materia: a nivel federal se enviaron dos iniciativas para su revisión. A nivel estatal Oaxaca fue el único estado que promovió una iniciativa para crear una Ley propiamente de consulta. Los estados que reformaron sus leyes locales de derechos y cultura indígena, para garantizar este derecho fueron: Coahuila, Guanajuato y Quintana Roo. Se reformó también la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua para crear la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas, la cual atiende casi todos los puntos recomendatorios de la CNDH. Sonora publicó el 16 de julio del 2016, una reforma al Art. 1, Quinto párrafo, inciso B, inciso I, 25-E, 63 BIS y 79, II-BIS a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, en materia de consulta pública de los pueblos y comunidades indígenas, donde se les reconoce el derecho a ser consultados. Finalmente, Sinaloa presentó una iniciativa para reformar la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Hay dos casos, que pesar de que no dieron respuesta a la solicitud de información a la CNDH, podrían significar grandes avances respecto al pleno reconocimiento de los derechos indígenas: la Ciudad de México y el estado de Morelos. Respecto al primer caso es de destacarse que, tras el establecimiento de la Ciudad de México como Estado de la República, se subraya un proceso de consulta en enero de 2017 sobre derechos indígenas al dictamen de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. En este proceso, 143 pueblos, 91 barrios, 64 comunidades y 100 ejidos indígenas revisaron y dieron su punto de vista en torno a treinta artículos que se refieren a ellos en el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México.⁶⁵ Según el Jefe de Gobierno de ese entonces, Miguel Ángel Mancera, “la Carta Magna reconoce a los pueblos originarios y comunidades indígenas como sujeto de derecho público y garantiza el derecho a su autonomía y libre determinación, así como a la consulta previa, libre e informada”. Ante la ONU dijo: “... en este documento hay 18 artículos que, de manera coordinada, de manera sincronizada, van dando sustento y soporte a todo lo que implica la regulación indígena de la Ciudad de México, es un referente porque se abordan los temas sustanciales desde la declaración misma de ser un pueblo pluricultural, plurilingüe, pluriétnico, hasta llegar a la protección de salud, a los referentes de educación, a la participación, a la

⁶⁵ El Financiero, 22.12.16, “Arranca consulta sobre derechos indígenas en la Constitución de la CDMX”. Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/arranca-consulta-sobre-derechos-indigenas-en-la-constitucion-de-la-cdmx>

consulta, a todos y cada uno de los mecanismos que los pueblos indígenas han reclamado y que hacen una lucha permanente”.⁶⁶

Por otra parte, Morelos, que no contaba con municipios reconocidos como indígenas, se encuentra en proceso de municipalización de cuatro pueblos y comunidades indígenas (Xoxocotla, Hueyapan, Coatetelco y Tetelcingo). Su creación fue aprobada por unanimidad por el Congreso del Estado el 10 de noviembre de 2017. Será pertinente dar seguimiento a la armonización de las leyes locales de cara a estos cambios.

Respecto al número de quejas recibidas por violación al derecho a la consulta previa, libre e informada, en el diagnóstico se encontró un número bajo de expedientes, pero los pocos existentes son muy complejos y, a diferencia de la RG 4/2002, involucran a colectivos de personas y a territorios completos, y en el contexto actual del país se vuelve difícil predecir su erradicación, puesto que, lo que se observa, es la intensificación e incremento de instituciones públicas y empresas interesadas en desarrollar y poner en marcha megaproyectos en territorios indígenas. Y a pesar de la presión internacional para reconocer los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y tribales, aún no existe en México una Ley de Consulta Indígena que establezca los parámetros y garantice la libre determinación para decidir de manera previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, sobre los asuntos que impactan en su desarrollo social, cultural, económico, político, ambiental y humano. El hecho que algunos Estados y Congresos Estatales ya cuenten con legislación en materia indígena o en materia de consulta indígena, no garantiza que cumplan con los puntos recomendatorios, que sea vigente, actualizada y acorde a los parámetros de la legislación internacional.

No obstante, pensando en la política pública, a pesar de que no exista una Ley de Consulta Indígena, existen los instrumentos internacionales que México ha firmado y ratificado, por tanto, las políticas públicas deben centrarse en garantizar el derecho colectivo al territorio y la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas bajo los principios de *universalidad*, *interdependencia*, *indivisibilidad*, y *progresividad*, y demás principios propios de los derechos humanos. Políticas públicas que incluyan acciones de regulación eficaz, e incluso de contención, sobre las empresas que pretenden instalar megaproyectos en pueblos y comunidades indígenas sin el conocimiento previo de su población. Libre autodeterminación y consulta deben pensarse y actuarse siempre de la mano.

4.3. CONCLUSIONES GENERALES

En síntesis, históricamente los pueblos y comunidades indígenas han sido invisibilizados y subalternizados: el ideal implementado por el Estado de monocultura, progreso y desarrollo, y

⁶⁶ Ciudad de México, 27.04.17, “Constitución de CDMX, primera a nivel mundial en incluir derechos de pueblos indígenas de ONU”. Disponible en <http://www.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/constitucion-de-cdmx-primera-nivel-mundial-en-incluir-derechos-de-pueblos-indigenas-de-onu>

la violación a los derechos de los pueblos indígenas han ido de la mano. Las políticas públicas implementadas para cumplir con las metas demográficas nacionales e internacionales, desencadenaron una serie de violaciones al derecho a decidir libremente sobre el número de hijos de las poblaciones indígenas, sustentadas sobre todo en prejuicios raciales. De igual manera, los grandes proyectos de desarrollo que se han implementado en el país, en su mayoría, han sido a costa del despojo de los territorios de los pueblos indígenas y de una profundización de las injusticias y violaciones a derechos humanos cometidas en su contra.

No es aceptable atropellar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en aras del desarrollo bajo el falso argumento de un beneficio mayor: por un lado, la manipulación de información y la imposición de un pensamiento, para influir en el control natal de las poblaciones indígenas, bajo el ideal de que la familia pequeña vive mejor, y por el otro lado, la instauración de proyectos que propagan la idea de que llevarán mejores oportunidades laborales y el aumento de la calidad de vida de las poblaciones indígenas. En conexión con esas muestras de injusticias sistémicas, no se debería tampoco privilegiar a ninguna empresa o la construcción de una carretera, de una planta de energía eólica, o el desarrollo de un centro turístico sin consultar previamente a las poblaciones indígenas, es decir, sin considerarlos como tomadores de decisiones y como sujetos de derechos.

No se trata de limitar opciones sin más, puesto que modelos de desarrollo bajo un EBDH, son posibles. Estos tienen que guiarse —al menos— por las siguientes pautas: 1. El derecho a la no discriminación; 2. El derecho al bienestar social; 3. El derecho a la integridad cultural; 4. El derecho a la propiedad, acceso, uso y control a tierras, territorios y recursos naturales; y 5. El derecho a la participación política, al consentimiento libre, previo e informado. Dejando abierta la posibilidad de que los pueblos no compartan los ideales de progreso y desarrollo y les rechacen abiertamente.

Para lograrlo, se debe partir de los principios transversales de igualdad y no discriminación, acceso a la información y participación, y acceso a la justicia, desde un abordaje intercultural, pero no dirigido solo hacia las entidades con altos porcentajes de poblaciones indígenas. La interculturalidad y el refuerzo de la perspectiva intercultural es para todas las personas, no solamente para los programas enfocados a indígenas. La sociedad se ha construido históricamente como racista y desigual, por lo que hay que interculturalizarla en torno a las realidades indígenas y los derechos de dicha población desde un EBDH. E incluso, desde un enfoque decolonial, sobre el cual se busque renovar el pensamiento en varios aspectos integrales: el saber, el pensar, el sentir y el actuar, con la intención de transformar las formas de relacionarse no solo con los pueblos y comunidades indígenas, sino con la diversidad cultural del país.⁶⁷

⁶⁷ Walsh, Catherine, *Interculturalidad, Estado, sociedad: Luchas (de)coloniales de nuestra época*, Quito, Universidad Andina de Simón Bolívar/Abya-Yala, 2009.

4.4. PROPUESTAS

Las propuestas que se plantean a continuación, están basadas en el análisis de los resultados de la evaluación a las respuestas de ambas Recomendaciones, vinculadas con la normatividad existente, documentos revisados, expertos en la materia y la visión y experiencia de las personas especialistas en el tema que participaron en este estudio.

Recomendación 4/2002

El principal problema encontrado fue la falta de comprensión a los puntos recomendatorios y la falta de estrategias para la aplicación efectiva de políticas públicas que garanticen a los pueblos y comunidades indígenas, el goce del derecho al consentimiento informado sobre el uso de métodos de planificación familiar.

Dirigidas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

1. Implementar mecanismos de retroalimentación institucional respecto a la RG 4/2002, donde se puntualice qué se espera por cada punto recomendatorio y los procedimientos para su cumplimiento, así como los criterios de evaluación que pueden instrumentar para hacer efectivo este derecho.
2. Coadyuvar a las Instituciones de Salud en el diseño de indicadores de progreso desde un EBDH, para que puedan medir efectivamente no solo el cumplimiento de los puntos recomendatorios, sino el goce de los derechos humanos vinculados y presentar resultados positivos a la sociedad en su conjunto.
3. Ampliar la difusión —interculturalmente consciente— no solo de la Recomendación General, sino de todos los derechos humanos vinculados a ella, entre los pueblos y comunidades indígenas en formatos accesibles para diferentes tipos de audiencias: audios, videos, trípticos, folletos, etc., y contribuir en su empoderamiento y en los procesos de exigibilidad de los derechos.
4. Generar una metodología de seguimiento continuo a las Recomendaciones Generales, donde se definan valores, parámetros claros, objetivos y sistemáticos de cumplimiento, que ayuden a medir y comparar los alcances de las mismas de manera periódica. Dejando siempre abierto un canal de comunicación eficaz con la población afectada por los hechos violatorios abordados en la RG.
5. Evaluar con las áreas institucionales involucradas por qué a pesar del paso de los años y la concisión de los puntos recomendatorios, las autoridades implicadas no han modificado su conducta sustantivamente y, por ende, las violaciones a estos derechos siguen ocurriendo. Enfatizar en ello los factores sistémicos y estructurales más allá de reconocimientos o enunciaciones formales.
6. Ante la falta de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades estatales recomendadas, evaluar de qué forma podrían hacerse responsables a las autoridades en incumplimiento más allá de las dinámicas propias de las recomendaciones generales.

Dirigidas a las Instancias recomendadas:

1. Que su conducta frente a los derechos sexuales y reproductivos de las personas y pueblos indígenas esté orientada a materializar el respeto de los pueblos originarios y sus integrantes como sujetos sociales autónomos con capacidad de ser protagonistas de su propia historia y de las decisiones que les afecten como pueblos y como individuos.
2. Enmarcar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos y sus políticas públicas en los principios de igualdad y no discriminación, acceso a la información y participación, y acceso a la justicia, con el objetivo de disminuir las brechas existentes entre la población indígena y la no-indígena, bajo los estándares de progresividad y no regresividad, y demás estándares propios de los derechos humanos.
3. Situar el cumplimiento a los puntos recomendatorios sobre los objetivos del Desarrollo Sostenible 20-30 de la ONU.
4. Fomentar y promover el intercambio interinstitucional (Universidades, Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones Indígenas, etc.) con el fin de impulsar el cumplimiento a los puntos recomendatorios en términos de corresponsabilidad.
5. Integrar efectivamente una perspectiva de género y de interculturalidad en los programas de salud.
6. Asignación presupuestaria sostenida, vinculada a metas e indicadores de derechos construidos de forma culturalmente adecuada.
7. Incorporar indicadores que puedan medir efectivamente el respeto al derecho al consentimiento libre sobre el uso de métodos de planificación familiar.

Recomendación 27/2016

En cuanto a la RG 27/2016, el principal problema encontrado es la falta de una Ley de Consulta en México, que garantice el derecho a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada, por tanto, las propuestas se enfocan en lo siguiente:

Dirigidas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

1. Enfatizar el vínculo existente entre el derecho a la consulta y el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas. La exigencia de respeto del primero debe ser considerado como un medio necesario e imprescindible para lograr el respeto efectivo del segundo. De no ser así continuará reproduciéndose una razón más por la que las personas y pueblos indígenas no son considerados ni respetados como sujetos de derechos.
2. Fortalecer el vínculo de la CNDH con las autoridades de los tres niveles de gobierno, así como con las Instancias que han sido señaladas como omisas en sus respuestas a los puntos recomendatorios de la RG 27/2016, para sensibilizarlas en la importancia de estos instrumentos y la necesidad de contar con una legislación sobre la consulta a pueblos indígenas acorde con los estándares más altos en la materia.

3. Ejercitar el máximo de sus facultades para garantizar la protección y defensa de los derechos de la población indígena de México frente a la Iniciativa Privada y las autoridades estatales que pretendan impulsar proyectos con potencial afectación hacia los pueblos y comunidades indígenas.
4. Diseñar estrategias de difusión intercultural de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas de mayor alcance, que posibiliten el entendimiento de los mismos entre dichas poblaciones desde su propia comprensión e impulsen procesos de empoderamiento entre ellas y el fortalecimiento de sus propias instituciones, a través de talleres, mesas de diálogo, asambleas comunitarias, etc.
5. Generar una metodología de seguimiento continuo a las recomendaciones generales, donde se definan valores, parámetros claros, objetivos y sistemáticos de cumplimiento, que ayuden a medir y comparar los alcances de las mismas de manera periódica.
6. Ante la falta de respuesta de las autoridades, evaluar la posibilidad de generar un “protocolo de acción” que incentive la respuesta de las autoridades. El protocolo podría resaltar los argumentos que dar fuerza obligatoria a las RG y las virtudes preventivas de una respuesta rápida y eficaz, por mencionar algunas.

Instancias recomendadas:

1. Reconocer que, aunque las Recomendaciones Generales no requieren ser aceptadas, su incumplimiento vulnera los derechos humanos y la legislación nacional e internacional en la materia, por tanto, se insta en responder en tiempo y forma las peticiones de información respecto al cumplimiento de los puntos recomendatorios.
2. Impulsar la transversalización de la perspectiva de género y de interculturalidad en todo el proceso de diseño, implementación y puesta en marcha de una consulta.
3. Desarrollar una estrategia de participación de los pueblos y comunidades indígenas como eje principal del derecho a la consulta y de la política pública con perspectiva de derechos humanos para su cumplimiento. Por tanto, se trata de incentivar la legitimidad de la consulta con y desde las comunidades.
4. Implementar diversas estrategias de política pública con perspectiva de derechos humanos que operativicen el derecho a la consulta indígena acorde al marco normativo internacional.
5. Informar previamente, de manera muy amplia, y culturalmente adecuada a las poblaciones indígenas del proyecto o asunto susceptible de afectar a sus comunidades respetando sus propias dinámicas organizativas y temporales, así como los estándares más altos en la materia.
6. Garantizar el derecho al veto como uno de los posibles resultados del respeto al derecho a la consulta.
7. Impulsar mecanismos de resolución de conflictos con y entre las comunidades siempre a través del diálogo y en respeto de su autodeterminación y autonomía.

Por considerarles compatibles con el contenido y propuestas que integran el presente estudio, en clave complementaria se retoman las propuestas específicas señaladas en la Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en México, pronunciada por la Relatora Especial de las Naciones Unidas, Victoria Tauli-Corpus:⁶⁸

1. Es necesario desarrollar procesos diferenciados de consulta para corregir las condiciones de desventaja que enfrentan los pueblos indígenas.
2. Los pueblos indígenas deben ser consultados siempre que las decisiones del Estado puedan afectarles de modos no percibidos por otros individuos de la sociedad.
3. Las consultas no deberían limitarse a un único evento, sino que deben ser un proceso continuo de comunicación entre los pueblos indígenas y el Estado, como garante de los procesos de consulta.
4. Los estándares internacionales afirman con claridad que deben realizarse evaluaciones de impacto social, cultural, ambiental y de derechos humanos antes de la aprobación de una medida o un proyecto, mismos que deben estar disponibles para los pueblos indígenas.
5. Desarrollar diálogos en condiciones de igualdad entre los pueblos indígenas y las autoridades gubernamentales para que se adopten decisiones conjuntas y adecuadamente consultadas en relación con actividades de desarrollo, políticas y programas en territorios indígenas, de modo que se respeten los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y sus prioridades de desarrollo.

⁶⁸ Disponible en <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/special/2019-nota-tecnica-consulta-previa-mexico.pdf>.
Fecha de consulta: 10 de abril de 2019.



CONCLUSIONES

Después del ejercicio realizado durante el periodo seleccionado, y atentos en los resultados obtenidos en cada una de las temáticas, resultado de los aprendizajes obtenidos con las investigaciones y del desarrollo de propuestas que los distintos Estudios aportaron, se ha llegado a la conclusión que hace falta la realización de dos medidas fundamentales para asegurar la evolución de estos instrumentos:

1. Adecuar del Reglamento Interno de la CNDH, específicamente al Artículo 140.
2. Establecer un procedimiento para la elaboración de las Recomendaciones Generales y los Informes Especiales, considerando para ello 3 fases:
 - Fase 1. Consideraciones metodológicas, así como puntos específicos de su contenido.
 - Fase 2. Propuestas para la difusión y permanencia en medios de comunicación y redes sociales.
 - Fase 3. Guía Metodológica para el análisis del cumplimiento e impacto después de dos años de la emisión de los instrumentos de posicionamiento.

1. PROPUESTA DE REFORMA A LA REDACCIÓN DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA CNDH ESPECÍFICAMENTE AL ART. 140. (ANTEPROYECTO)

Una de las observaciones hechas durante el desarrollo del Estudio de Mujeres y Género fue que el Reglamento Interno de la CNDH, a través del Artículo 140, dificulta los procesos de seguimiento sobre el grado de cumplimiento de las Recomendaciones Generales emitidas, pues señala que estas “*no requieren aceptación*” por parte de la autoridad a la que son dirigidas. Esta disposición puede resultar confusa y sugerir en realidad que la CNDH no puede requerir una respuesta.

a. Con la reforma del sistema mexicano de derechos humanos, publicada el 10 de junio del año de 2011, se estableció en el artículo 102, Apartado B de la Constitución Federal, que “*Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que le presenten estos organismos (de los derechos humanos). Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, estos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.*”

b. Sin embargo, a diferencia de estas últimas, las recomendaciones denominadas generales señaladas en el artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos



Humanos, que son dirigidas a las distintas autoridades *“a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que propicien violaciones a los derechos humanos”*, tal y como lo establece el último párrafo de ese mismo artículo: *“Las Recomendaciones Generales no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas. Se publicarán en la Gaceta y en el Diario Oficial de la Federación. El registro de las Recomendaciones Generales se realizará de forma separada, y la verificación de cumplimiento se hará mediante la realización de estudios generales”*.

c. Si las Recomendaciones Generales se distinguen por ser producto de los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías generales y no por provenir de una queja concreta, no por ello se debe negar la conveniencia que estas reciban una respuesta, así sea aceptando o rechazándola, ya que siendo su premisa las *“modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas”*, este instrumento de posicionamiento debería tener un mayor impacto e incidencia.

d. Si se estableciera la obligación de responder la Recomendación General, aún y cuando esto tuviera alguna incidencia sobre la función legislativa, esto no alteraría la posición de los poderes legislativos, toda vez que estos ya se encuentran sujetos, por el Apartado B del artículo 102 de la Constitución, a responder las recomendaciones de la CNDH.

e. En un escenario en el que, sobre las distintas autoridades, gravitara una obligación de dar una respuesta a las Recomendaciones Generales, en términos similares a los del Apartado B del Artículo 102 constitucional, se estaría logrando:

- a) Contar con el compromiso de la autoridad para estudiar la opción de modificar su funcionamiento en beneficio de la promoción y defensa de los derechos humanos.
- b) Dar seguimiento puntual a los compromisos derivados.
- c) Privilegiar el diálogo entre la CNDH y la autoridad.
- d) Abordar públicamente con los poderes legislativos, las respuestas que hayan sido rechazadas.
- e) Abrir los procesos públicos de discusión legislativa.

2. PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES Y LOS INFORMES ESPECIALES

fase 1. Consideraciones metodológicas, así como puntos específicos de su contenido:

La experiencia acumulada arroja que todos los procesos necesarios para elaborar, expedir, dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de las recomendaciones generales (y en menor medida los estudios especializados) tienen una alta y significativa incidencia para la consecución satisfactoria de los fines o propósitos que los originaron y, por lo tanto, para los que dieron origen a la Comisión.



Es por esa razón, que se ha considerado hacer un análisis empírico sobre cómo transformar a los instrumentos de posicionamiento en herramientas más eficaces en la protección de los Derechos Humanos en México.

A continuación, resultado de ese análisis, se presentan de manera sucinta una serie de conclusiones sobre algunas cuestiones de forma y de fondo, sobre cómo lograr que estos instrumentos contribuyan a armonizar y complementar el diálogo de la Comisión con las autoridades de todos los niveles y órdenes de gobierno.

Para eso, hemos distinguido aquellas cuestiones de forma de las de fondo, así como las mejores maneras de contribuir a difundir la preeminencia de los derechos humanos, su protección y garantía.

a. De forma

- Procurar, para una mayor eficacia y un mayor impacto, que en las Recomendaciones aparezcan los nombres completos de los titulares de las instancias destinatarias.
- Redactar los puntos recomendatorios enfatizando la realización de las medidas a que haya lugar, evitando frases tales como “*instruir a quien corresponda*” o similares, que pudieran servir como argumento para la autoridad afirme que se ha cumplido con la solicitud. Frases como la de “*crear y aplicar las siguientes medidas [...]*” coloca los puntos recomendatorios en el centro de interés del escrito. Se sugiere que la redacción de los puntos recomendatorios comience con el verbo en infinitivo, que indique la acción que realizará la autoridad en atención a la propuesta de la CNDH; por ejemplo, implementar, promulgar, capacitar, atender, aplicar, etcétera.
- Preferir un lenguaje accesible, que evite tecnicismos y conceptos, que alejen el contenido y el propósito de los instrumentos de posicionamiento del entendimiento del público general, con el fin de facilitar su difusión. Igualmente, respecto de las autoridades, proveer el conocimiento correcto de las propuestas y puntos recomendatorios.
- Realizar respecto de cada instrumento de posicionamiento, una versión ejecutiva que sea didáctica y concreta.
- Procurar que cada punto recomendatorio corresponda solo a un tema a la vez. Evitar puntos recomendatorios con dos o más asuntos, con el fin que las autoridades tengan la mayor claridad para ejecutar y, a la vez, facilite el seguimiento del cumplimiento por parte de la CNDH.
- Preparar las recomendaciones de tal forma que se traduzcan en acciones específicas a realizar y, por lo mismo, fáciles de comprobar su cumplimiento.
- Medir, cuando resulte conveniente, a través de indicadores específicos, incluso incorporándolos en el texto de la recomendación.
- Promover, a través de los instrumentos de posicionamiento, garantías de no repetición de aquellos hechos violatorios de los derechos humanos.



- Analizar el establecimiento de los plazos de cumplimiento, de manera que se ofrezca en determinados casos un mayor tiempo para el cumplimiento efectivo de las recomendaciones estructurales.
- Sugerir dentro de las Recomendaciones Generales e informes un plazo para la revisión, actualización o seguimiento de la CNDH y, por otro lado, para facilitar que las instituciones los consideren dentro de su planeación.
- Realizar recomendaciones, evaluando si las instituciones a las que se dirigen cuentan con los recursos materiales y humanos para implementarlas. En su caso, de manera conjunta, entre la CNDH y la institución receptora, dirigir los instrumentos de posicionamiento y las propuestas al gobierno Federal y a la Cámara de Diputados, con el fin de que se programen los recursos necesarios en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Considerar, cuando así se justifique, la emisión de los instrumentos de posicionamiento en lenguajes diversos, incluido el *Braille*.
- Incluir un apartado mínimo de conceptualización teórica sobre el problema referido, que permita entregar elementos de análisis como antecedentes y fundamentación jurídica que sirvan de sustento a las conclusiones y recomendaciones finales. Es decir, fortalecer el marco teórico y la metodología de los informes y recomendaciones.
- Usar terminología actualizada.
- Mejorar la estructura de las Recomendaciones Generales, incorporando apartados para privilegiar su claridad y comprensión.
- Incluir un diagnóstico del problema referido, que permita dimensionar la expresión cuantitativa y cualitativa de éste y permita, a su vez, una evaluación posterior.
- Ofrecer, dentro de lo posible, rutas procedimentales para llevar a cabo las acciones y/o cambios necesarios en el cumplimiento de las Recomendaciones.
- Establecer prioridades y medidas a corto, mediano y largo plazo, según se trate. Dando preferencia a lo específico sobre lo general. Así, se facilita la calidad, objetividad y precisión de las evaluaciones.
- Elaborar bases de datos en las que puedan clasificarse las recomendaciones de cada Instrumento de Posicionamiento, agrupándolas por materia de la recomendación, autoridad a la que se dirigen, objetivo de la medida, entre otras. Ello permitirá tener registros sistematizados que facilitarán los recuentos y análisis de las recomendaciones emitidas, así como reportar los avances específicos.
- Al presentar instrumentos de posicionamiento, acompañarlos con infografías, folletos y versiones resumidas con lenguaje accesible para el público general.

b. De fondo

- Elaborar las Recomendaciones Generales de tal forma que capturen la realidad política y social que prevalece dentro del área de jurisdicción que corresponde a la autoridad a la que se dirige. Evitando así que las propuestas y puntos recomendatorios estén desvinculados de estos contextos dentro de las entidades federativas, ya sea por no considerar ni la complejidad técnica de su implementación, ni las diferencias regionales y locales en cuanto a la situación de los derechos humanos.



- Promover que las autoridades consideren las Recomendaciones Generales e informes especiales como instrumentos de apoyo para la realización de las funciones que le corresponden. Para ello, es necesario evidenciar que se ha realizado un trabajo cercano de discusión y consulta con las autoridades de los diferentes niveles y órdenes de gobierno. En otras palabras, es necesario que los instrumentos de la CNDH reflejen la cooperación entre el Ombudsman y las autoridades. En última instancia, se trata de que las Recomendaciones Generales e informes especiales tengan un impacto mayor a un simple acuse de recibo o a un informe de actividades cuyos resultados no se verificarán.
- Revalorar la pertinencia del punto recomendatorio relativo a la capacitación. Las autoridades dan por cumplido el punto con cualquier conferencia, curso o actividad en donde sean mencionados los derechos humanos. La capacitación debería contar con criterios específicos de medición para evaluar sus efectos, que se realice en condiciones adecuadas para las y los servidores públicos y que su contenido sea diseñado de tal manera que logre tener incidencia en las complejas realidades institucionales.
- Diseñar un índice de cumplimiento de puntos recomendatorios por institución que se actualice mensualmente y sea visible en el portal de inicio de la CNDH, con un vínculo a la página de seguimiento señalada en la propuesta anterior.
- Confirmar que los estados no están aplicando ya, medidas objeto de futuras Recomendaciones. Circunstancia esta que ya se ha presentado, provocando que el impacto de los puntos recomendatorios ha terminado siendo nulo.
- Privilegiar el seguimiento institucional sobre las solicitudes de informes o la emisión de más recomendaciones. Evitando de esa forma la obligación de contar anualmente con un número determinado de informes y recomendaciones. Por el contrario, profundizar sobre el impacto que se tenga y el acompañamiento hacia la autoridad. Considerar emitir menos Recomendaciones Generales e informes, pero que su seguimiento y pulso en la agenda sea de largo aliento, y no solo el día de su presentación al público.
- Impulsar para que, dentro de los puntos recomendatorios en materia de derecho a la no discriminación, sean incluidas medidas para nivelar los desequilibrios históricos en las estructuras de oportunidades, respecto de aquellos grupos en situación de vulnerabilidad.
- Generar recomendaciones y propuestas que resulten viables tanto para su cumplimiento, como para su seguimiento por parte de la Comisión.
- Privilegiar, en los Instrumentos de Posicionamiento que abordan problemáticas de derechos humanos de alcance nacional, la generación de recomendaciones atendiendo, en la medida de lo posible, las particularidades regionales específicas, tanto en su dimensión cultural, social y económica, y si lo amerita, emitir recomendaciones diferenciadas por entidad federativa o por unidad territorial definida.
- Realizar evaluaciones —anuales o semestrales— del cumplimiento de cada recomendación, a través de solicitudes de información a las entidades enunciadas como responsables de realización de las medidas, información con la que se alimentará la base de datos. Al realizar las propuestas y recomendaciones, se deben incorporar temporalidades, líneas base e indicadores que permitan medir su evolución y cumplimiento.
- Trabajar en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y con las personas. Incorporar dentro de las recomendaciones el vínculo con organizaciones relevantes de la



sociedad civil y de las personas titulares de derechos, toda vez que, en muchos casos, estas poseen gran conocimiento y experiencia en la materia

- Evaluar, más allá de los indicadores de proceso, el impacto directo en la población objetivo de las propuestas y recomendaciones. Para ello, impulsar la investigación multianual, longitudinal y metodológicamente confiable que permita rastrear cambios, más allá de oficios dirigidos y fotografías genéricas de capacitación a servidores públicos como respaldo de implementación.
- Robustecer la metodología y abrir el abanico de técnicas de investigación a distintas disciplinas para a partir de un enfoque inter y transdisciplinario.
- Realizar análisis interseccional y tender puentes entre las visitadurías.

Fase 2. Propuestas para la difusión y permanencia en medios de comunicación y redes sociales

El principal aliado en la evolución y crecimiento de los Derechos Humanos como una cultura viva y en marcha es la sociedad. Pero para ello hace falta primero lograr que el público en general tenga acceso a la información y al conocimiento de su amplio universo. Las personas tienen que tener conciencia que la Constitución contempla a los derechos humanos como la base y sustento de la totalidad del marco normativo que da vida al Estado de Derecho y la democracia que hoy gozamos.

Si aceptamos el aserto anterior, tendremos que aceptar necesariamente que una de las principales obligaciones del Estado mexicano es hacer permear esa cultura, acercarle al ciudadano promedio la serie de instrumentos que están a su disposición por el imperio de la Ley, con el único fin de garantizar su viabilidad y garantizar la integridad y ejercicio de sus derechos.

A continuación, una serie de medidas y acciones derivadas del análisis hecho:

- Generar una propuesta de difusión masiva del Instrumentos de Posicionamiento, en medios de comunicación, nacionales y locales, así como en los sitios web de las entidades gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil involucradas.
- Distribuir, de manera sistemática, mediante una ruta específica de difusión, los Instrumentos de Posicionamiento a las autoridades que aparezcan como responsables de las recomendaciones incluidas, así como a los diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil que puedan aportar al tratamiento del problema analizado en cada documento.
- Propiciar la coordinación con aquellas áreas de la Administración Pública Federal con funciones específicas para atender los problemas de derechos humanos en general, así como con las instancias con responsabilidades directas sobre temas considerados prioritarios por la Comisión.
- Propiciar la revisión, acompañamiento y asesoría a las acciones en materia de protección a la infancia desarrolladas por el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños



y Adolescentes (SIPINNA), fomentando la coordinación y trabajo de promoción de derechos de manera conjunta.

- Mejorar la difusión de los informes anuales y acercar sus resultados a la ciudadanía a través de cápsulas o cortos en distintos formatos en las redes sociales con el objetivo de mantener presente a la Comisión a través de sus acciones y, al mismo tiempo, mantener a las instituciones pendientes de responder a las recomendaciones que emite.
- Proyectar la difusión de las Recomendaciones destacando sus rasgos noticiosos y también su trascendencia para los periodistas y el país, pero evitando la simplificación de las denuncias y los argumentos que contienen. El esfuerzo para desarrollar recomendaciones e informes, debe ser acompañado de estrategias más incisivas en medios que permitan a la población general e incluso trabajadores de las instituciones conocer su importancia y contenido semanas y meses después de su fecha de emisión.
- Involucrar en la presentación de los instrumentos de posicionamiento a la opinión pública, tanto a las autoridades a las que se dirigen las recomendaciones e informes, así como a las Organizaciones de la Sociedad Civil, academia, Comisiones Estatales de Derechos Humanos y personas expertas en las distintas temáticas.
- Organizar eventos con la academia y sociedad civil, bajo los formatos de conferencias, simposios, congresos, mesas redondas, etc., colocando en el centro de la libre discusión de los instrumentos emitidos por la CNDH.
- Considerar una plataforma de la comisión que, en tiempo real y abierto al público, registre y transparente el cumplimiento actualizado de los puntos recomendatorios y propuestas de los informes.
- Agregar un semáforo de cumplimiento, similar al utilizado en la presente investigación de cada uno de los puntos recomendatorios y propuestas de todos sus instrumentos de posicionamiento por institución (incluidos los informes con propuestas específicas) en su sitio de seguimiento: <http://informe.cndh.org.mx/recomendaciones.aspx>.
- Generar un índice de cumplimiento de puntos recomendatorios por institución que se actualice mensualmente, y sea visible en el portal de inicio de la CNDH, con un vínculo a la página de seguimiento señalada en la propuesta anterior.
- Enviar síntesis y copia de Recomendaciones Generales e informes a las nuevas autoridades federales y estatales en casos de cambios de administración y, en su caso, cuando los instrumentos se encuentren pendientes de cumplimiento.

Fase 3. Guía Metodológica para el análisis del cumplimiento e impacto después de dos años de la emisión de los instrumentos de posicionamiento.

La guía metodológica para el seguimiento de las Recomendaciones Generales e informes especiales. es una de las principales herramientas que surge a partir del diseño del Estudio sobre el Cumplimiento e Impacto de las Recomendaciones Generales, Informes Especiales y Pronunciamientos de la CNDH 2001-20017 Tomo II. Personas Migrantes publicado en la web de la Comisión. De los y autores¹ que realizaron el diseño basada en la propuesta para el seguimiento

¹ Los autores de una propuesta de Guía Metodológica para el seguimiento de las Recomendaciones Generales e informes especiales, Doctora Elisa Ortega Velázquez y el Maestro Agustín Morales Mena, *Estudio para el seguimiento*



y evaluación de indicadores de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas.

Es importante mencionar que esta misma metodología fue replicada por sus autores en los Estudios de Discriminación, Administración Procuración de Justicia y Derecho a la Salud. Cabe destacar que el contenido completo de las investigaciones y la guía se encuentran en la web de la CNDH.

La presente guía permitirá convertirse en una herramienta de trabajo desde su implementación en las áreas encargadas del control y seguimiento, así como de la ejecución para el análisis de resultados a través de la evaluación del cumplimiento e impacto de las Recomendaciones Generales y los Informes Especiales. que se realicen posteriores a los de emitidos los instrumentos de posicionamiento.

La guía permitirá realizar un proceso para institucionalizar el seguimiento de las Recomendaciones Generales e informes especiales con una metodología homologada y temporalidades específicas.

Evaluar dar seguimiento a las recomendaciones e informes, no solo a partir de indicadores estructurales y de proceso, sino también de resultados, es decir, que se realice trabajo de campo e investigación con población objetivo y no solo trabajo de seguimiento en gabinete.

Para el seguimiento de Recomendaciones Generales, se sugiere que pase al menos dos años para comenzar con el seguimiento, esto con el fin de dar tiempo que las autoridades puedan implementar los puntos recomendatorios de la Comisión, los cuales requieren de partidas presupuestales no previstas por las instituciones.

Considerando la trayectoria de este debate, el equipo interdisciplinario se inclinó por un diseño mixto capaz de sumar los distintos indicadores cualitativos y cuantitativos con los recursos humanos, materiales y fuentes de información disponibles. Aunque la estrategia metodológica se trazó a la medida de los objetivos iniciales de la investigación, se desarrolló pensando en que cada una de sus técnicas e indicadores fueran concurrentes con los establecidos por el documento: *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), publicado en 2012. Muestra de ello es que se retomaron todas las categorías de indicadores de derechos humanos.

Contenido de la Guía Metodológica para el Seguimiento de las Recomendaciones Generales y los Informes Especiales

1. Los derechos humanos y su cumplimiento: apuntes para su medición

- a.** Alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos
- b.** Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos



- c. Indicadores estructurales, de proceso y de resultados
- d. Fuentes y mecanismos para generación de datos para indicadores

2. Guía Metodológica

2.1 Objetivo

2.2 Metodología, técnicas de investigación e indicadores

2.2.1 Análisis cualitativo

- Solicitudes de información
- Análisis de las respuestas a solicitudes de información
- Clasificación de la información
- Semáforo de cumplimiento

2.2.2 Análisis cuantitativo

- Índices de Cumplimiento
- Análisis de bases de datos del Registro General de Quejas de la CNDH

2.2.3 Análisis jurídico

2.2.4 Análisis de medios impresos y recursos académicos

- Análisis de medios impresos
- Análisis de recursos académicos

1. Los derechos humanos y su cumplimiento: apuntes para su medición

Es importante recordar el alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, las cuales se encuentran intrínsecamente ligadas al seguimiento que realiza la CNDH en los instrumentos de posicionamiento que emite.

Figura 1. Alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos

Respetar	Proteger	Cumplir
El Estado debe abstenerse de interferir con el disfrute de los derechos humanos.	El Estado debe impedir que agentes privados o terceros vulneren los derechos humanos.	El Estado debe adoptar medidas positivas, incluida la adopción de legislación, políticas y programas apropiados para velar por la realización de los derechos humanos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012:14.

La búsqueda por consolidar el respeto a los derechos humanos en las sociedades actuales involucra esfuerzos interdisciplinarios, multisectoriales, así como evaluaciones periódicas, con



el fin de obtener parámetros confiables que rastreen avances y revelen áreas de oportunidad. En este sentido, en las últimas dos décadas se ha dado un nutrido debate sobre la pertinencia de diversos métodos, técnicas e indicadores en materia de derechos humanos.² Alimentados desde la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales, los aportes han sido cada vez más significativos, al sumar voluntades y experiencias por sistematizar, medir y contrastar cambios de una temática altamente compleja, especializada y frecuentemente invisibilizada.³

Al considerar la trayectoria de este debate, el equipo interdisciplinario de investigación que realice un estudio de seguimiento al que se refiere esta Guía es aconsejable que se incline por un diseño mixto capaz de sumar los distintos indicadores cualitativos y cuantitativos con los recursos humanos, materiales y fuentes de información disponibles.⁴ Aunque la estrategia metodológica se traza a la medida de los objetivos iniciales de la investigación, se desarrolla pensando en que cada una de sus técnicas e indicadores sean concurrentes con los establecidos por el documento: *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), publicado en 2012. Para ello se retoman todas las categorías posibles de indicadores de derechos humanos.

Figura 2. Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos⁵

	Objetivo / basado en hechos	Subjetivo / basado en juicios
Cuantitativo	A. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables.	B. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio utilizando, por ejemplo, escalas cardinales/ordinales.
Cualitativo	C. Indicador articulado de forma descriptiva, en forma categórica y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables.	D. Indicador articulado en forma descriptiva, no necesariamente en forma categórica, y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012:14.

² ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, Nueva York, EEUU/Ginebra, Suiza. Naciones Unidas, 2012 Indicadores de derechos humanos: “brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.”

³ Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (eds.), “Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria”. *Norteamérica*. México, vol. 6, núm.1, enero-junio de 2011. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000100010; Karina Ansolabehere, Francisco Valdés Ugalde, Daniel Vázquez eds., *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina*, México, FLACSO/México, 2015, pp.428; Philip Alston, “Towards a Human Rights Accountability Index”, *Journal of Human Development*. vol.1, núm. 2, 2000, pp.249-271; Todd Landman y Edzia Carvalho, *Measuring Human Rights*. Londres. Routledge, 2009, pp.163; Todd Landman, “The Scope of Human Rights: From Concepts to Measures”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*. [s. l. i.], 2006. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22302.pdf>

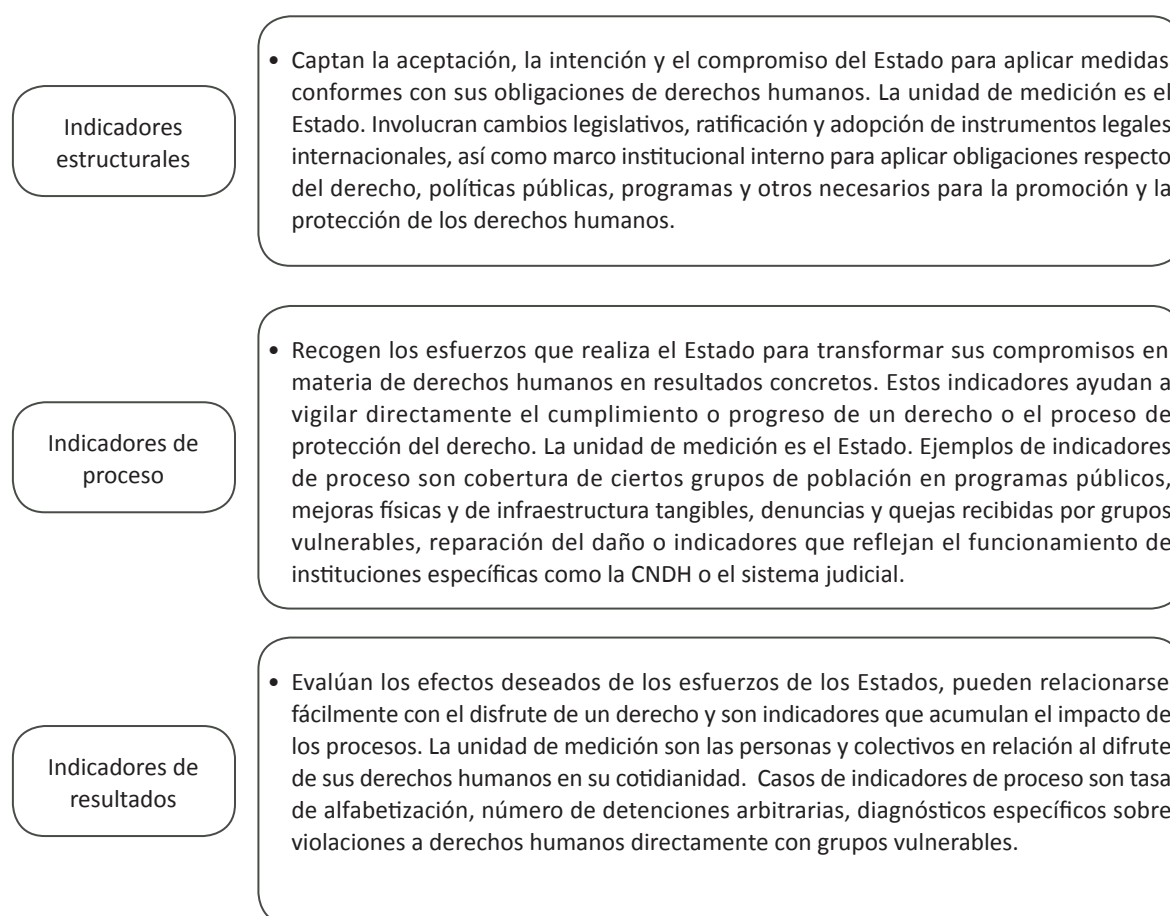
⁴ Esta metodología se basa en la desarrollada en Elisa Ortega Velázquez y Agustín Morales Mena, *Estudio para el seguimiento de las Recomendaciones Generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes*, México, CNDH, 2018.

⁵



Si bien la Guía del Alto Comisionado señala que *“la preferencia se inclinaría por los indicadores del cuadrante A sobre los del cuadrante C, y por los del cuadrante B sobre los del D o los de AC sobre los de BD y a los de A sobre los demás”*,⁶ en estudios transversales, complejos y con objetivos precisos como a los que se refiere la presente Guía, donde la información no siempre es fiable y objetiva, es necesario ampliar el abanico de indicadores, teniendo en cuenta las preferencias antes señaladas y siempre optando por calidad y no necesariamente con cantidad de información. Tener más cifras no brinda necesariamente diagnósticos más precisos, por lo que es fundamental delimitar la unidad de análisis, ya sea el Estado o a poblaciones determinadas. Por ello, es clave la mezcla de técnicas cualitativas y cuantitativas, así como la selección adecuada de indicadores (estructurales, de proceso o de resultados) de acuerdo a los objetivos de cada investigación.

Figura 3. Indicadores estructurales, de proceso y de resultados



FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH, 2012; Ansolabehere, *et al.*, 2015.

Debido a la naturaleza del seguimiento a los instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH, es necesario señalar que la mayoría de los indicadores que se retomen sean estructurales

⁶ ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, op. cit., p. 54.

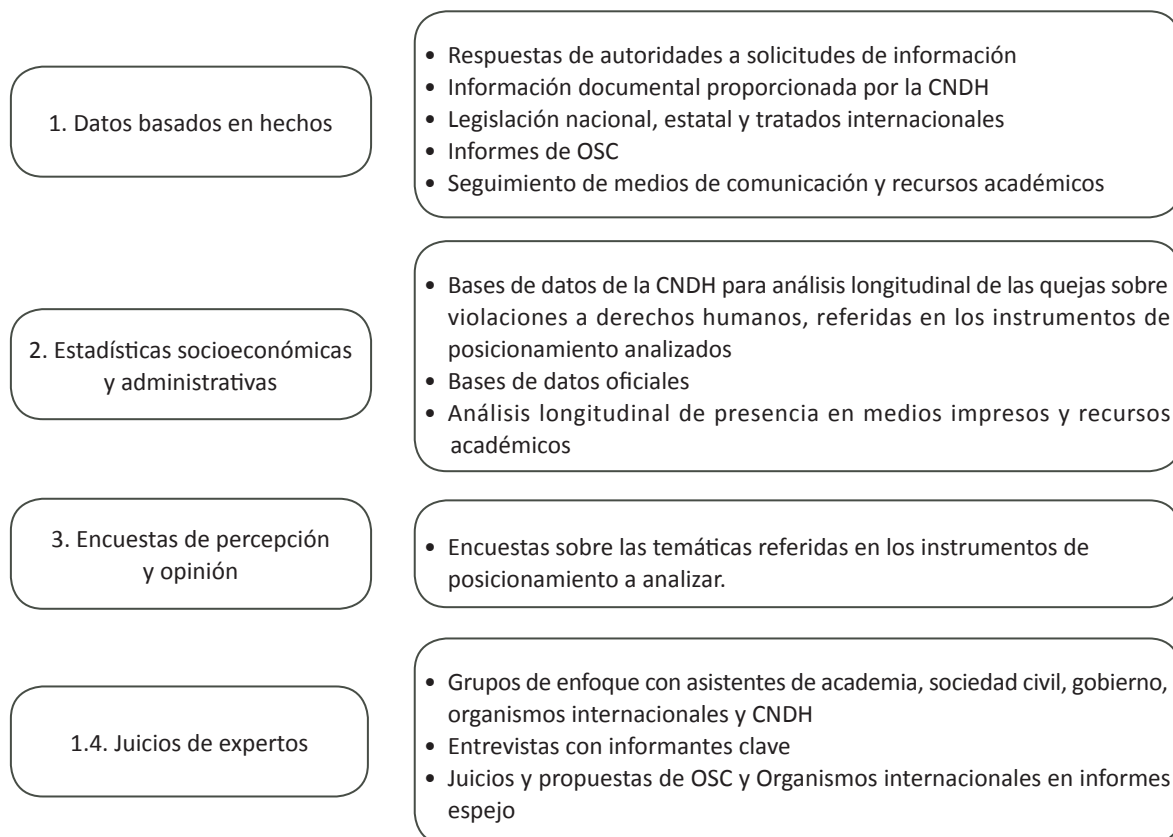


y de proceso los cuales cuentan como unidad de análisis al Estado.⁷ A la par, se deben retomar los criterios RIGHTS, por sus siglas en inglés, para la selección de indicadores de derechos humanos:⁸

- R. Pertinentes y fiables.
- I. Independientes en sus métodos de acopio de datos de los sujetos observados.
- G. Globales y útiles a escala universal, aunque también susceptibles de contextualización.
- H. Centrados en las normas de derechos humanos y anclados en el marco normativo de derechos.
- T. Transparentes en sus métodos, oportunos y definidos en el tiempo.
- S. Simples y específicos

En cuanto a las fuentes y los mecanismos para la generación de datos para los indicadores se deben recoger las siguientes:⁹

Figura 4. Fuentes y mecanismos para generación de datos para indicadores



FUENTE: Elaboración propia a partir de la presente investigación y ACNUDH, 2012:58.

⁷ Es igualmente importante señalar que los indicadores de proceso y de resultados no siempre son mutuamente excluyentes, es decir, pueden traslaparse, y uno de proceso para un derecho humano puede ser un indicador de resultados para otro. ACNUDH, *op. cit.*, p. 56.

⁸ *Ibid.*, p. 56.

⁹ Se sugiere que la investigación recoja todas fuentes sugeridas por Naciones Unidas para el estudio de derechos humanos. Vid. (vide) p.58.



Como se puede observar, en el listado de fuentes y mecanismos para la generación de datos para indicadores, la estrategia metodológica que se plantea es transversal y longitudinal, al recoger indicadores confiables para dar seguimiento a los instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH. A partir de la estrategia metodológica planteada; además de evaluar su cumplimiento en el contexto en el que fueron emitidos los instrumentos, también se rastrea la actualidad de las temáticas referidas en los mismos.

2. GUÍA METODOLÓGICA

A continuación, se resumen los métodos, las técnicas y los indicadores que se sugiere que se empleen por parte del equipo interdisciplinario de investigación que haga los seguimientos a los que se refiere esta Guía, para dar seguimiento a los siguientes instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH.

En suma, se busca:

- Conocer los alcances de las propuestas incluidas en los instrumentos referidos.
- Analizar los cambios en la legislación federal y estatal en el marco normativo que regula la materia de los instrumentos de posicionamiento a analizar en el país, a partir de su emisión.
- Evaluar el comportamiento de las quejas que ha recibido la CNDH, a partir de la emisión de los instrumentos de posicionamiento y las violaciones señaladas en cada uno.
- Formular observaciones y propuestas de personas expertas en la materia para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuras recomendaciones e informes de la CNDH.

2.1 Objetivo

Objetivo general

1. Articular un análisis transversal interdisciplinario de seguimiento a los instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH.

Objetivos específicos

1. Dar seguimiento a las propuestas incluidas en cada instrumento de posicionamiento y sistematizar las respuestas a las solicitudes de información de las autoridades involucradas, con un semáforo de cumplimiento y respaldo de implementación.
2. Analizar los cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores a cada instrumento.
3. Contrastar información de las temáticas específicas.
4. Analizar la presencia de los instrumentos de posicionamiento en medios impresos y recursos académicos.



5. Registrar las acciones específicas de cada una de las instituciones involucradas, a partir de las propuestas de los instrumentos.
6. Sistematizar posibles sanciones penales y administrativas que en su caso hubieran inducido la emisión de los instrumentos enlistados.
7. Rastrear puntualmente, a través de informes espejo posteriores de OSC y organismos internacionales, desde la emisión de cada instrumento hasta la actualidad.
8. Llevar a cabo un análisis longitudinal de las quejas sobre violaciones a derechos humanos, referidas en cada instrumento de posicionamiento analizado.
9. Recoger propuestas de personas expertas para que la CNDH fortalezca futuros instrumentos de posicionamiento y su influencia.
10. Proponer temáticas y acciones que mejoren la incidencia de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en la materia.

2.2 Metodología, técnicas de investigación e indicadores

A partir de los objetivos de la investigación, se diseña una metodología mixta, en la que convergen técnicas jurídicas, cualitativas y cuantitativas, las cuales en su conjunto –desde una perspectiva interdisciplinaria– permiten cumplir con los objetivos específicos de la investigación. Es decir, alimentar un seguimiento transversal y longitudinal de las Recomendaciones Generales y los informes especiales emitidos por la CNDH.

2.2.1 Análisis cualitativo

El análisis cualitativo involucra:

1. Análisis documental del contenido de los instrumentos de posicionamiento.
2. Revisión de los documentos históricos que poseen las Visitadurías involucradas, respecto de la recomendación e informes emitidos.
3. Definición de la estructura de variables de la investigación.
4. Diseño de una guía de entrevista a informantes clave.
5. Aplicación de tres entrevistas a informantes clave.
6. Diseño de una guía de grupos de enfoque.
7. Logística y aplicación de grupos de enfoque con expertos de gobierno, academia, OSC y de la CNDH.
8. Transcripción de entrevistas y grupos de enfoque.
9. Análisis de entrevistas y grupos de enfoque con software MAXQDA.
10. Búsqueda y análisis de contenido de aparición en medios impresos y recursos académicos de cada uno de los instrumentos de posicionamiento a partir de su emisión hasta la fecha en que se plantee el cierre de la investigación.

Solicitudes de información

Previo elaboración de las solicitudes de información por parte del equipo de investigación, la CNDH se debe encargar de gestionar dichas solicitudes a las autoridades responsables señaladas



en cada instrumento de posicionamiento. Las solicitudes de información deben recoger lo siguiente:

1. Un informe sobre las acciones específicas realizadas para cada una de las recomendaciones/propuestas contenidas en los pronunciamientos, implementadas por la autoridad, en el ámbito de su competencia, a partir de su emisión.
2. Un registro de las posibles sanciones penales y administrativas a servidores y funcionarios que, en su caso, la emisión de los instrumentos de posicionamiento hubiera provocado.
3. Documentación de soporte al informe rendido.

Análisis de las respuestas a solicitudes de información

El análisis de contenido de las respuestas a las solicitudes de información permite identificar el grado de cumplimiento, al cruzar directamente las recomendaciones/propuestas específicas, que se incluyen en cada uno de los instrumentos de posicionamiento, con las respuestas de las autoridades, en el ámbito de su competencia.

Los oficios recibidos en formato digital se deben organizar e incluir en el anexo digital correspondiente de la investigación.

Clasificación de la información

Una vez sistematizada la información, se debe realizar un primer análisis de contenido de las respuestas brindadas por las diferentes autoridades, con el cual se deben generar las categorías para agrupar las acciones, por ejemplo:¹⁰

- Cambio legislativo estatal
- Cambio legislativo federal
- Campañas de difusión
- Capacitación de servidores públicos (formación continua, cursos, talleres, conferencias)
- Colaboración con OSC, organismos internacionales y academia

Posteriormente, se realiza el cruce con las recomendaciones/propuestas, para distinguir aquellas acciones reportadas por las autoridades *vinculadas directamente al instrumento*, y otras que fueron referidas por estar *relacionadas con el tema*, pero que no responden específicamente a lo planteado por la recomendación o el informe.

Semáforo de cumplimiento

El *Semáforo de cumplimiento* se diseña con el objetivo de identificar el grado de cumplimiento de cada una de las propuestas dirigidas a las autoridades. De esta forma, se realiza el cruce entre

¹⁰ La categorización se ajusta a los contenidos de las respuestas a las solicitudes de información.



las recomendaciones/propuestas de cada instrumento de posicionamiento, con las respuestas a las solicitudes de información.

El Semáforo agrupa los tipos de respuesta en cuatro niveles de cumplimiento. Estas categorías son retomadas y ajustadas a partir del modelo de *Clasificación de comunicaciones sobre denuncias de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del Relator Especial de las Naciones Unidas, Philip Alston.¹¹

Tabla. Semáforo de cumplimiento

Semáforo de cumplimiento	Análisis de Respuesta
	a) Respuesta satisfactoria: respuesta que atiende toda la propuesta/recomendación. Se informa de las acciones implementadas y se comprueban con documentación.
	b) Respuesta cooperativa pero incompleta: respuesta que atiende de forma parcial la recomendación/propuesta dirigida. Se informa sobre otro tipo de acciones relacionadas y el punto recomendatorio.
	c) Respuesta sin argumentación suficiente: respuesta que informa de otras acciones que no se relacionan con lo recomendado.
	d) Respuesta rechazada: respuesta que señala no tener información al respecto, y sugiere remitirse a otra dependencia.
	e) Acuse de recibo: respuesta que reconoce que la solicitud fue recibida pero no ofrece información requerida.
	f) Sin respuesta: La institución no remitió informe con acciones implementadas, ni documentación de evidencia.
	h) Sin facultades/atribuciones: la institución no cuenta con las facultades y/o atribuciones para dar cumplimiento a la propuesta/recomendación que le fue dirigida.
	i) Sin evaluación/no aplica. la institución no puede dar cumplimiento por condiciones contextuales u operativas ajenas a su responsabilidad.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH (2012:59).

De esta forma, los resultados de los semáforos permiten evaluar, por un lado, el cumplimiento particular de las propuestas de cada instrumento y, por el otro, el de las instituciones estatales y federales en general. Cabe subrayar que los puntos recomendatorios evaluados en azul están excluidos en todo cálculo de porcentajes de semáforos e índices de cumplimiento de la investigación, por las razones referidas en la tabla anterior.

¹¹ ACNUDH, *op.cit.*, p.59.



2.2.2 Análisis cuantitativo

Índices de Cumplimiento

Para sintetizar los resultados de la evaluación a partir de los semáforos, se calculan dos índices de cumplimiento. El Índice de Cumplimiento A sintetiza la evaluación de las respuestas de todas las autoridades a las que se dirige el instrumento de posicionamiento. Este índice da un panorama del cumplimiento de instituciones federales y estatales, incluyendo aquellas que no respondieron a la solicitud, por lo que es más preciso para un balance global del impacto de los instrumentos de posicionamiento.

Por su parte, el Índice de Cumplimiento B sintetiza únicamente la evaluación de las autoridades que enviaron respuestas a la solicitud de información. Por lo que, a diferencia del Índice de Cumplimiento A, excluye aquellas autoridades con semáforo Gris/Sin respuesta. Lo anterior permite resumir la calidad y correspondencia de las acciones llevadas a cabo por las autoridades que respondieron, en relación con las propuestas de los instrumentos de posicionamiento.

Índice de Cumplimiento A. Sintetiza el grado de cumplimiento de las recomendaciones y propuestas emitidas en los instrumentos de posicionamiento. Su diseño toma en cuenta todos los posibles resultados del semáforo para cada una de las propuestas emitidas.¹² Para su cálculo se utiliza la siguiente fórmula:

$$ICA = \sum_{i=1}^4 x_i f_x(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_x(x_i) = \begin{cases} TSR/TP, x_i = \text{Propuesta sin respuesta} = 0 \\ TR/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta satisfactoria} = 1 \end{cases}$$

$$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$$

Donde:

ICA = Índice de Cumplimiento A

TSR = Total de propuestas sin respuesta

TR = Total de Propuestas con respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas con respuestas cooperativas pero Incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

¹² Nota: Para el cálculo del índice se excluyen los semáforos evaluados en azul: que incluye propuestas y recomendaciones que rebasan las facultades y/o atribuciones de las instituciones.



El valor final del Índice de Cumplimiento A (ICA) está en un intervalo entre 0 y 1, donde 0 es el valor más bajo, en el caso que todos los puntos recomendatorios son ignorados o con respuesta evaluada como rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo; y 1 el valor más alto, en el cual todos los puntos recomendatorios son evaluados con respuesta satisfactoria.

Índice de Cumplimiento B. Sintetiza únicamente el grado de cumplimiento de las autoridades que enviaron respuesta a la solicitud de información. Para realizar dicho cálculo se utiliza la siguiente fórmula:

$$ICB = \sum_{i=1}^3 x_i f_X(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_X(x_i) = \begin{cases} TR/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta aceptada} = 1 \end{cases}$$

$$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$$

Donde:

ICB = Índice de Cumplimiento B

TR = Total de propuestas con respuestas rechazadas, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas cooperativas pero incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

El valor final del Índice de Cumplimiento B (ICB) está en un intervalo entre 0 y 1, donde 0 es el valor más bajo, en el caso que todos los puntos recomendatorios cuentan con respuesta evaluada como rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo; y 1 el valor más alto, en el cual todos los puntos recomendatorios son evaluados con respuesta satisfactoria.

Análisis de bases de datos del Registro General de Quejas de la CNDH

La estrategia cuantitativa involucra también el análisis estadístico longitudinal de las quejas, vinculadas con las violaciones de derechos humanos explícitamente incluidas en los instrumentos de posicionamiento. Para ello, se mapean en cada instrumento de posicionamiento los derechos a analizar.



Ejemplo:

2008. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
H. Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca - Gobierno del Estado de Oaxaca	- Derecho a la no discriminación - Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres - Derecho a la participación política

FUENTE: Elaboración propia a partir de interpretación de documentos analizados.

2.2.3 Análisis jurídico

El análisis jurídico tiene como objetivo rastrear los puentes entre los instrumentos de posicionamiento y los cambios en el marco normativo vigente. El acercamiento a los cambios legislativos se hace a través de la revisión documental de las normas relevantes de distinto rango, federales y estatales. Para ello, se utiliza la técnica de investigación denominada dogmática jurídica, la cual busca esclarecer qué es lo que dice el derecho vigente y cuál es su sentido. Esto es, describir, a través de la interpretación y sistematización, el derecho positivo vigente.

La metodología¹³ involucra:

- Identificación de las normas que fundamentan lo señalado en cada uno de los instrumentos de posicionamiento que se están analizando.
- Identificación las normas que el instrumento de posicionamiento en análisis propone revisar, modificar o crear.
- Identificación los cambios (reforma, derogación o promulgación) normativos en la legislación federal y estatal que provocaron los instrumentos de posicionamiento, a partir de la emisión de cada uno, y según lo recomendado. Para tales efectos, se analizan las exposiciones de motivos de las normas analizadas, con miras a detectar alguna influencia en el cambio legislativo.
- Para determinar los cambios legislativos, se usa el método deductivo. Es decir, de lo general a lo particular, a través de un examen que va de la norma fundante básica del ordenamiento jurídico mexicano –la Constitución– a normas adjetivas o secundarias (*p. ej.* acuerdos o normas oficiales mexicanas). La deducción posibilita, a través de la argumentación jurídica, dilucidar el impacto que tuvieron los instrumentos de posicionamiento de la CNDH en la legislación actual en la materia.
- La revisión de los cambios legislativos se realiza de la fecha de publicación de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH a la fecha de cierre de la investigación.
- Se analiza la armonización del marco normativo de los instrumentos de posicionamiento con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011.

¹³ E. Ortega Velázquez y A. Morales Mena, *op.cit.*



- g) Se realiza una tabla de síntesis de la normativa federal y local analizada en cada instrumento de posicionamiento. Esta tabla contiene un apartado de incidencia cumplida (sí/no) y otro de armonización con el artículo 1o. constitucional. Ello con el fin de visualizar de forma resumida si los cambios normativos fueron consecuencia de la emisión de los instrumentos de posicionamiento objeto del presente proyecto de investigación y, en dado caso, si tales cambios son acordes con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.
- h) Finalmente, el análisis jurídico lleva aparejada la realización de un diagnóstico situacional donde se mapee la problemática general que abordan los instrumentos de posicionamiento a analizar. Para dicho diagnóstico se sugiere la siguiente estructura: introducción, marco teórico relevante, marco jurídico y sus cambios a lo largo del período de análisis del estudio, desafíos en la materia abordada y conclusiones.

2.2.4 Análisis de medios impresos y recursos académicos

Análisis de medios impresos

El análisis de medios impresos se concentra en una muestra constituida por los tres principales diarios de circulación nacional: *El Universal*, *Reforma* y *La Jornada*, desde la fecha de emisión del instrumento hasta la fecha de cierre de la investigación. Las notas seleccionadas en el análisis son aquéllas que exponen contenido que alude directamente a los instrumentos de posicionamiento, y que son rastreadas a través de los buscadores electrónicos de cada uno de los diarios seleccionados.

Análisis de recursos académicos

La búsqueda de los artículos académicos se limita a aquéllos publicados entre la fecha de emisión de los instrumentos de posicionamiento y la fecha de cierre de la investigación, y que hacen referencia directa a los instrumentos referidos. Para ello se consultan las siguientes bases de datos que concentran en sus buscadores las principales publicaciones jurídicas y de ciencias sociales:

- Academic Search Complete
- Jstor
- Periódica
- Latindex
- Dialnet

De esta forma, se contabilizan el número de artículos en donde han sido referidos cada uno de los instrumentos de posicionamiento analizados y una breve referencia al artículo.



REFLEXIÓN FINAL

Los cimientos dejados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobadas en 1945 y 1948, han iniciado, desde entonces, una lucha para la instauración y ampliación de los derechos inherentes a todos los seres humanos, los mismos que privilegian el solo hecho de serlo, y que no distinguen entre unos y otros, así sea por su raza, sexo, origen étnico, nacionalidad, patrimonio, lengua, religión o cualquier otra condición o factor. Los mismos que han ido ampliando su rango para incluir normas específicas relacionadas con las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, las minorías y otros grupos en situación de vulnerabilidad. Los Derechos Humanos, que son el centro y objeto de todos y cada uno de los marcos normativos en los países alrededor del mundo se encuentran, desde siempre, bajo un riesgo permanente.

La historia de la humanidad está marcada por esa proclividad perenne del hombre para imponerse sobre los demás. Esa tentación permanente de ceder ante los influjos del poder, de burlar los cercos que la legalidad y la democracia le imponen al estado moderno, determinándole obligaciones desde el derecho internacional de los Derechos Humanos para proceder bajo ciertos parámetros y absteniéndose de realizar ciertas acciones que pueden culminar en la violación de derechos de personas o grupos de personas.

Penosamente, la historia también nos ha enseñado que arribar a un estadio de libertad e igualdad no significa que sea improbable su involución. Que solo los periodos sostenidos y transgeneracionales en el ejercicio y praxis de los valores que tutelan los Derechos Humanos, esos mismos que enaltecen a la humanidad y a su herencia, son los que logran permear en la convicción y vocación de las naciones.

México no es, desde luego, la excepción a esta realidad. El duro proceso histórico, tortuoso y lleno de cicatrices que dejó el siglo pasado, nos ha legado una democracia que, a pesar de haber dado ciertas muestras de madurez, sigue siendo vulnerable a las debilidades y carencias de un Estado de Derecho que sigue en construcción y aún bajo el apuntalamiento de sus fundamentos y premisas.

Uno de los grandes logros de nuestro país en las últimas décadas, es la creación de un marco con una normativa integral sobre los Derechos Humanos que ha incluido a la institucionalidad responsable de su observancia. Es decir, adicionalmente al acto supremo de reconocer y declarar esos derechos a través de la ley fundamental, se ha dado paso a la existencia y funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el objeto esencial de la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano. Este mecanismo tiene un amplísimo alcance de miras: ser la garantía y



protección de los Derechos Humanos, aquellos a los que toda persona aspira, los mismos que son aceptados internacionalmente, ya sean los de carácter civil, cultural, económico, político y social.

Pues bien, ante ese futuro en el que no se descartan riesgos de un resquebrajamiento del orden legal, la meta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos será la de luchar con todas sus herramientas para hacer prevalecer todo aquello que tanto costó construir. Seguir siendo un factor positivo en la construcción de las políticas públicas, impregnándolas de todas las maneras posibles con las nociones de los derechos humanos, tanto en su fase de prevención, promoción, protección, reparación y la del establecimiento de las garantías de no repetición de las violaciones por parte de las distintas autoridades.

El presente Compendio facilitará cerrar el círculo abierto desde el 2001, con la ausencia de un seguimiento documentado sobre los llamados Instrumentos de Posicionamiento —Recomendaciones Generales, principalmente y, apoyado además de los Informes Especiales y Pronunciamientos— difundiendo para ello los resultados obtenidos en las últimas dos décadas, los que ahora, con absoluta legitimidad y sustento, y con una mayor precisión en sus objetivos, ayudarán a crear los marcos normativos y al diseño de estrategias y prácticas que den lugar a acciones preventivas y reparativas frente a la alteración de los derechos de las personas.



TOMO I

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

- ABRAMOVICH, Víctor (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. Revista de la CEPAL. núm. 88. abril, Chile.
- ACNUDH (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*.
- AGUIRRE QUEZADA Juan Pablo (2010). *Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la reforma constitucional*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México.
- ALCÁNTARA, Liliana (2005) “Concilian Religión y Patriotismo”. El Universal. 16 de septiembre. <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/129570.html>. Consultado el 16 de febrero de 2018.
- AMQUERETARO (2017) En México, 4.5 millones de niños y niñas fueron víctimas de abuso sexual en 2016. Disponible en: <http://amqueretaro.com/noticias/2017/10/31/en-mexico-4-5-millones-de-ninos-y-ninas-fueron-victimas-de-abuso-sexual-en-2016>
- ANAYA, Alejandro (2015). “Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y bases de datos existentes”. En: Ansolabehere, Karina; Valdés, Francisco y Vázquez, Daniel (editores). *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*. Flacso México.
- Animal Político* (2014) Ataques sexuales en escuelas se duplicaron en los últimos 4 años, según informe oficial. Paris Martínez. 22-10-2014. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/10/ataques-sexuales-en-escuelas-se-duplicaron-en-los-ultimos-4-anos-segun-pesimista-informe-oficial/> (Revisado en marzo de 2018)
- Animal Político* (2017) Aumentan los delitos sexuales en México; en un año el registro subió de 27 mil a 30 mil casos. Arturo Ángel. 03-04-2017. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2017/04/delitos-sexuales-violencia-mexico/> (Revisado en marzo de 2018)
- ANSOLABEHERE, Karina; Valdés, Francisco y Vázquez, Daniel (editores) (2015). *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*. Flacso México.
- ARCHUNDIA, Erik (2013) “Trabajo infantil en sector minero del carbón”. Publicación Electrónica, núm. 8, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- AZAOLA, E (2017). *Informe Especial. Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia*, CNDH/CIESAS, México.
- AZAOLA, E (2014). *La reinserción socio familiar de los adolescentes en conflicto con la ley: de la situación actual hacia una propuesta de intervención*. Documento elaborado para el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ciudad de México, México.
- CARPIZO, J. (2009). *El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones*. Anuario de Derechos Humanos, vol. 10, pp. 83-129.
- CDN-ONU (2006). Observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, respecto al III Informe de México sobre Niñez
- CDN-ONU (2015). Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México.
- CEAV (s.f) Disponible en: <https://www.gob.mx/ceav>. Fecha de consulta: 9 de enero, 2018.



- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2009). *Los derechos de la infancia, México*, Cámara de Diputados.
- CERIANI CERNADAS, Pablo, (coord.) (2012), *Niñez detenida: los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez*, México, Argentina, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CNDH/ONUDH, 2015), *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas*, CNDH, Ciudad de México, México. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/2015_DesapForz_CNDH_ONUDH_WEB.pdf, (Consultado en marzo de 2018).
- CIDH (2015). Situación de los Derechos Humanos en México, CIDH, México.
- COPRED (2017). Encuesta Sobre Discriminación en la Ciudad de México, EDIS-CdMx.
- CUEVAS, Eduardo (2013) “Discriminación de los derechos humanos de las personas con VIH/SIDA en México”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-privado/article/view/9019/11069>
- CUSSIANOVICH, Alejandro (1999). “Protagonismo, participación y ciudadanía como componente de la educación y ejercicio de los derechos humanos de la infancia” en Jenkin Margarita (comp.) *Estudios Básicos de Derechos Humanos IX*, IIDH y Fundación Ford, Costa Rica.
- Diario Vanguardia*. “Multaron con casi 19 mdp a mineras de Coahuila”. 20.02.16. Disponible en: <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/multaron-con-casi-19-mdp-mineras-de-coahuila>. Fecha de consulta: 8 de enero, 2018.
- DOF (2015) Reglas de Operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar para el ejercicio fiscal 2016. Disponible: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421438&fecha=27/12/2015
- ESTÉVEZ, A. y VÁZQUEZ D. (2010). *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México: Flacso México - CISAN UNAM.
- FORSALLED, Gustavo (2002). Manual de aplicación del prototipo de políticas públicas de infancia focalizadas. Instituto Interamericano del Niño. Uruguay.
- GAXIOLA SÁNCHEZ, Ma. Teresa, Moreno Valenzuela, Ma. Auxiliadora, Islas Rodríguez, Alfredo (2012), “La falta de eficacia de las garantías jurisdiccionales para la protección de la integridad física y emocional de los niños, niñas y adolescentes en tránsito por México”, *Revista de Investigación Académica Sin Frontera*, Año 5, núm. 15, octubre – diciembre 2012.
- Gobierno de la República (s/f) “Reforma Educativa. Resumen Ejecutivo”. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf. Fecha de consulta: 6 de enero, 2018.
- Gobierno de la Republica (2017) Avance y Resultados 2017. Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/304471/PAIV_AVANCES_Y_RESULTADOS_2017.pdf (Consultado en marzo de 2018)
- GUENDEL, Barahona y Eduardo Bustelo, (Coords.) (2005). Derechos humanos, niñez y adolescencia. Cuadernos de Ciencias Sociales 138, Costa Rica, FLACSO.



- HERNÁNDEZ, S. (2017). Los Maras. Vuelve la pesadilla al sur de la frontera de México. El Sol de México. Recuperado de www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/especial-los-maras-vuelve-la-pesadilla-al-sur-de-la-frontera-de-mexico-147788.html.
- HERNÁNDEZ-ROSETE, D. (2017) *La violencia juvenil contra emos: análisis etnográfico de su persecución en la Ciudad de México*. En: *Cadernos de Saúde Pública*. núm. 33, 1-8.
- INEGI (2017). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (2016). Principales Resultados*. Disponible en línea: <https://goo.gl/R85W12>
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014) <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdna.htm>
- MANCINI, Fiorella (2017). Capítulo I. El enfoque de derechos y la medición de la pobreza: algunas reflexiones teóricas. En Mancini, F., Aparicio, R y Hernández Licona, G (coords.) *Pobreza y Derechos sociales en México*. IISUNAM. En prensa.
- MONTALVO, Armando (s.f.) “Realizan inspecciones a minas de carbón”. Diario Zócalo. Saltillo Disponible en: http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/realizan-inspecciones-a-minas-de-carbon. Fecha de consulta: 8 de enero, 2018.
- MORLACHETTI, Alejandro (2010). Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Publicación de las Naciones Unidas.
- NARVÁEZ, J. (2017). *Violencias y Maras, un ejercicio cronológico*. Foro Infancias y Juventudes en Riesgo: Migrantes, Refugiados y Expulsados.
- NATARÉN, Carlos (2005). *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México*, México, CNDH.
- OEA (2010). *Pandillas delictivas*. OEA
- ORTEGA, Elisa et al., (2018). *Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes*, México, CNDH.
- PAUTASSI, Laura (2010). “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”. En: Abramovich, Victor; Pautassi, Laura. *La medición de derechos en las políticas sociales*. Editores del Puerto, Buenos Aires. Argentina.
- PAUTASSI, Laura y Royo, Laura (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición*, CEPAL, UNICEF, Santiago de Chile.
- Regeneración* (2017) México primer lugar a nivel mundial en abuso sexual a menores: OCDE. (19 de junio de 2017). Disponible en: <https://regeneracion.mx/mexico-primer-lugar-a-nivel-mundial-en-abuso-sexual-a-menores-ocde/> (revisado en marzo de 2018).
- SANTAMARÍA, G. (2007). Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad. *Revista Mexicana de Política Exterior*. núm. 81, 101-123.
- Save the Children (2002). Programación de los Derechos del Niño Cómo Aplicar un Enfoque de Derechos del Niño en la Programación. Manual para los miembros de Save the Children, Suecia, Alianza Internacional Save the Children. file:///C:/Users/Mario/AppData/Local/Temp/programacion.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2016), “Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)”. Disponible en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php> (Consultado en marzo de 2018)



- SEGOB-SESNSP-PGR (2017) Informe Anual 2016. Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED). Presentado al Consejo Nacional de Seguridad Pública en la Sesión Ordinaria XLII.
- SEP (2017). Estadísticas oficiales sobre Educación 2017. SEP
- SIPINNA (2016). 25 al 25 Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, México.
- UN (1990) Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf> (revisado en febrero de 2018).
- UNICEF (2015) “Observaciones Finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México”. Comité de los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas. Versión no oficial traducida para México por ACNUDH y UNICEF.
- UNICEF/CONEVAL (2010). La importancia de un buen comienzo. Pobreza infantil multidimensional y derechos de la niñez y adolescencia en México, México.
- Universidad Iberoamericana- CMDPDH (2017) Violencia y Terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México. Programa de Derechos Humanos, Universidad Iberoamericana Ciudad de México y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos.



TOMO II

PERSONAS MIGRANTES

- AIKIN, O. y Anaya Muñoz, A. (2013). Crisis de derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México: redes y presión transnacional. *Foro Internacional*, *LIII* (1), 143-181. México: Colegio de México, A.C. Recuperado de <http://4www.redalyc.org/articulo.oa?id=59931080004>
- Albergue de Migrantes “Hermanos en el Camino; Casa del Migrante de Saltillo “Frontera con Justicia” A.C.; Centro de Análisis e Investigación A.C. (FUNDAR); La Red Sonora, La 72, Hogar—Refugio para Personas Migrantes; Un Mundo, Una Nación A.C.; WOLA, La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. (2015). Informe de investigación. Un camino incierto. Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México. México - Estados Unidos. Recuperado de https://www.wola.org/wp-content/uploads/2015/11/Un-camino-incierto_Nov2015.pdf
- ALSTON, P. (2000). Towards a Human Rights Accountability Index. *Journal of Human Development*, *1*(2), 249-271
- ÁLVAREZ LEDEZMA, M. (2003). *Acerca del concepto “Derechos Humanos”*. México: McGraw-Hill.
- ANSOLABEHERE, K.; Valdés Ugalde, F.; Vázquez, D. (2015). *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*. México: Flacso México.
- ARRIOLA VEGA, L. A. (2009). Seguridad y migración en el espacio fronterizo Tabasco-El Petén. *Migración y desarrollo*, (13), 27-45. México. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992009000200002&lng=es&tlng=es.
- Article 19, (2015). *Informe Estado de Censura*. México. Recuperado de: <https://articulo19.org/informe2014/>
- BÁEZ CORONA, J. F. (2011). *Eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México y la reforma constitucional 2011. Una voz pro persona*. Veracruz, México: Universidad Veracruzana. Recuperado de <http://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/36328/1/vozpp-n1p31.pdf>
- BUSTAMANTE, J. A. (2011). Extreme Vulnerability of Migrants: The Cases of the United States and Mexico. *Migraciones Internacionales*, vol. 6 (1), pp. 97-118. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte, A.C. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15119042004>
- CALDERÓN CHELIUS, L. (2016). La Sociedad Civil Organizada ante la Migración en Tránsito en México. Guadalajara, Jalisco México: CANAMID Policy Brief Series, PB13. Recuperado de <http://canamid.org/publication?id=PB013>
- CALLEROS ALARCÓN, J. C. (2013). Seguridad pública y seguridad humana en la migración indocumentada de tránsito por México. *Foro Internacional*, *LIII* (2), pp. 317-336. Distrito Federal, México: El Colegio de México, A.C. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59931078003>
- CARPIZO, J. (2009). El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones. *Anuario de Derechos Humanos*, *10*, 83-129. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- CARRASCO GONZÁLEZ, G. (2013). La migración centroamericana en su tránsito por México hacia los Estados Unidos. *Cuestiones constitucionales*. núm. 83, pp. 81-117. Distrito Federal, México: Revista Alegatos. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32330.pdf>



- CASILLAS, R. (2008). Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades. *Migración y desarrollo*, No.10, pp. 157-174. Zacatecas, México: Revista Migración y desarrollo. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992008000100007&lng=es&tlng=es.
- _____. (2011). The Dark Side of Globalized Migration: The Rise and Peak of Criminal Networks—The Case of Central Americans in Mexico. *Globalizations*, 8(3), pp. 295-310. Reino Unido: Routledge Taylor & Francis Group. Recuperado de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14747731.2011.576846>
- _____. (2012). Construcción del dato oficial y realidad institucional: disminución del flujo indocumentado en los registros del INM. *Migración y desarrollo*, vol. 10 (19), pp. 33-60. Zacatecas, México: Revista Migración y desarrollo. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992012000200002&lng=es&tlng=es.
- Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C.; Dignidad y Justicia en el Camino, A.C. (FM4 Paso Libre); Frontera con Justicia, A.C. (Casa del Migrante de Saltillo); Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría; S.J.- Universidad Iberoamericana Puebla; Sin Fronteras, I.A.P. (2015). Derechos Cautivos. México. Recuperado de <http://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-derechos-cautivos.pdf>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, (2015). *Informe de resultado de los Foros de Justicia Cotidiana*. México. Recuperado de: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/Documento_JusticiaCotidiana_.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (2015). *Informe Situación de los derechos humanos en México*. México. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2005). *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, vol. 177. México. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Gacetitas/177.pdf>
- _____. (2005). *Manual de Organización General de la Comisión de los Derechos Humanos*. México. Recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/Manual_org.pdf
- _____. (2006). *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, vol. 197. México. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Gacetitas/197.pdf>
- _____. (2009). *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, vol. 233. México. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Gacetitas/233.pdf>
- _____. (2009). *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, vol. 231. México. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Gacetitas/231.pdf>
- _____. (2010-2016). *Estructura*. México. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/Estructura>
- _____. (2010-2016). *Antecedentes*. México. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>
- _____. (2011). *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, vol. 257. México. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Gacetitas/257.pdf>
- _____. (2015). Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, México.
- _____. (2016). Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015, México.
- _____. (2017). Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (2016). *Diagnóstico de la situación de derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México*, México: Quinta Visitaduría General.



- CONTRERAS, M. (2003). *10 temas de derechos humanos, México*. México: Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2013). Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. [Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos]. México. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>
- DÍAZ PRIETO, G. y Kuhner, G. (2014). *Un viaje sin rastros. Mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*. México: IMUMI - Cámara de Diputados.
- ESTÉVEZ, A. y Vázquez D. (2010). *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México: Flasco México - CISAN UNAM.
- FLACSO, University of Minnesota, University of Oxford, (2016). *Observatorio sobre Desaparición e Impunidad*. México. Recuperado de http://www.flasco.edu.mx/sites/default/files/170616_resumen_informe_nl_vf.pdf
- FM4 Paso Libre Dignidad y Justicia en el Camino A.C. (2013). Migración en tránsito por la Zona Metropolitana de Guadalajara: actores, retos y perspectivas desde la experiencia de FM4 Paso Libre. Recuperado de http://www.uca.edu.sv/sociologia/media/archivo/52bdf0_infomefm4.pdf
- FRELICK, B. (1991). Running the Gauntlet: the Central American Journey in Mexico. *International Journal of Refugee Law*. Vol.3 (2), pp. 208-242. Reino Unido: Oxford University Press.
- GONZÁLEZ ARIAS, A. y Aikin Araluce, O. (2015). Migración de tránsito por la ruta del occidente de México: actores, riesgos y perfiles de vulnerabilidad. *Migración y desarrollo*, 13(24), 81-115. Zacatecas, México: Revista Migración y desarrollo. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992015000100003&lng=es&tlng=es.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2016). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). México. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_09_04.pdf
- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, (2015). Encuesta Nacional de Justicia 2015, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México. Recuperado de: <http://www.losmexicanos.unam.mx/justicia/introduccion.html>
- Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE). (2013). Informe sobre estaciones migratorias en Iztapalapa, Puebla y Saltillo del Instituto Nacional de Migración. México: Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C. Insyde. Recuperado de http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/08/Informe_EM_INM2013_DMDH_Insyde.pdf
- Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). (2014). Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnóstico y recomendaciones. Hacia una visión integral, regional y de responsabilidad compartida. Distrito Federal, México: Instituto Tecnológico Autónomo de México. Recuperado de <https://www.comillas.edu/images/OBIMID/itam.pdf>
- IZCARA PALACIOS, S. P. (2012). Violencia contra inmigrantes en Tamaulipas. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 93, pp. 3-24. Amsterdam: Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/307840378_Violencia_contra_inmigrantes_en_Tamaulipas
- (2015). Los transmigrantes Centroamericanos en México. *Latin American Research Review*, vol. 50 (4), pp.49-68. 20.



- _____ (2016). Violencia postestructural: migrantes centroamericanos y cárteles de la droga en México. *Revista de Estudios Sociales*, núm. 56, pp. 12-25. Recuperado de <http://4www.redalyc.org/articulo.oa?id=81545040002>
- LANDMAN, T. (2006). The Scope of Human Rights: From Concepts to Measures. *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*. Londres. Routledge.
- LANDMAN, T. y Carvalho, E. (2009). *Measuring Human Rights*. Londres. Routledge
- MÁRQUEZ COVARRUBIAS, H. (2015). No vale nada la vida: éxodo y criminalización de migrantes centroamericanos en México. *Migración y desarrollo*, 13 (25), 151-173. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992015000200151&lng=es&tlng=es.
- MARTÍNEZ QUEZADA, J. Á. y Ortega Ramírez, A. S. (2015). Internalización de normas internacionales en materia de derechos de migrantes. El caso de Chiapas. *Norteamérica*, 10(1), 191-213. Recuperado de <http://4www.redalyc.org/articulo.oa?id=193742701007>
- MARTÍNEZ, G.; Cobo, S.D.; Narváez, J. C. (2015). Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentada por México. *Perfiles latinoamericanos*, 23(45), 127-155. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532015000100006&lng=es&tlng=es
- MEDINA, I. (2014). De violencia a más violencia en América Central. *Revista Migraciones Forzadas*. Recuperado de <http://www.fmreview.org/es/fe/medina.html>
- NATARÉN, C. (2005). *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México*, México, CNDH.
- Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC). (2014). Análisis integral del secuestro en México. Cómo entender esta problemática. Recuperado de <http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2014/08/Secuestro2014.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2008). Informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos. Ginebra, Suiza: HRI. Recuperado de http://www.2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3_sp.pdf
- _____ (2012). Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación. Nueva York, EE.UU. - Ginebra, Suiza: Naciones Unidas.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), (2014). *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico_trata_de_personas.pdf
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2011). Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones: Un manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos. Washington, EE.UU.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/manualmetodologia_web.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), (2013). *Relator Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/CountryVisits.aspx>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2014). *Hechos y cifras 2014*. México. Recuperado de <http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2>
- PARÍS POMBO, M. D.; Ley Cervantes, M.; Peña Muñoz, J. (2016). Migrantes en México. Vulnerabilidad y riesgos. Un estudio teórico para el programa de fortalecimiento institucional “Reducir la vulnerabilidad de migrantes en emergencias”, pp. 1 Tijuana, México - Ginebra, Suiza: OIM - COLEF. Recuperado de http://oim.org.mx/Discursospdf/MICIC_Mexico_desk_study.pdf



- PEDERZINI, C.; Riosmena, F.; Masferrer, C.; Molina, N. (2015). Tres décadas de migración desde el triángulo norte centroamericano: Un panorama histórico y demográfico. México: CANAMID Policy Brief, PB01. Recuperado de <http://canamid.org/publication?id=PB01>
- Presidencia de la República. (2015). Instituto Nacional de Migración. *Directorio*. México. Recuperado de <http://www.gob.mx/inm/estructuras/ardelio-vargas-fosado>
- _____. (2016). *Presidencia*. México. Recuperado de <http://www.gob.mx/presidencia/>
- _____. (2016). *Directorio*. México. Recuperado de <http://www.gob.mx/segob/estructuras/secretario-de-gobernacion>
- RAMOS GARCÍA, J. M. (2015). La política migratoria mexicana y la seguridad fronteriza con Estados Unidos: cambio y continuidad, 2012-2014. *Región y sociedad*, 27 (64), 351-382. México: El Colegio de Sonora. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252015000300011&lng=es&tlng=es.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM). (2013). Narrativas de la Transmigración centroamericana en su paso por México. México. Recuperado de <http://www.flacsi.net/wp-content/uploads/2013/12/Trilog%C3%ADa3.-Resumen-ejecutivo.pdf>
- _____. (2014). Migrantes invisibles, violencia tangible. México. Recuperado de http://fm4pasolibre.org/pdfs/informe_migrantes%20invisibles_redodem2015.pdf
- _____. (2015). Informe sobre Migración en tránsito por México: rostro de una crisis humanitaria internacional. México. Recuperado de https://www.entreculturas.org/sites/default/files/informe_redodem.pdf
- RIVAS CASTILLO, J. (2011). ¿Víctimas nada más?: migrantes centroamericanos en el Soconusco, Chiapas. *Nueva antropología*, 24 (74), 9-38. México. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362011000100002&lng=es&tlng=es.
- RODRÍGUEZ CHÁVEZ, E. (13 a 15 de noviembre 2013). Tendencias recientes de la migración centroamericana en tránsito irregular por México. En Cuarto coloquio sobre migración internacional. *Política y gestión de la migración*. San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México.
- _____. (2016). *Migración centroamericana en tránsito irregular por México. Nuevas cifras y tendencias*. México. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/314279166_Migracion_centroamericana_en_transito_irregular_por_Mexico_Nuevas_cifras_y_tendencias
- RODRÍGUEZ HERRERO, H. (2016). Gubernamentalidad y Violencia hacia los Migrantes en el Corredor del Golfo de México. México: CANAMID Policy Brief, PB12. Recuperado de <http://www.canamid.org/publication?id=PB012>
- RODRÍGUEZ, N. y Urrutia-Rojas, X. (1990). *Undocumented and Unaccompanied: A Mental- Health Study of Unaccompanied, Immigrant Children from Central America*. Texas, EEUU: Institute for Higher Education Law and Governance. University of Houston.
- ROJAS WIESNER, M.L. y Caballeros, A. (2015). Riesgos en la migración en tránsito irregular por México y mejores prácticas de protección a transmigrantes. *Documentos de trabajo*. ITAM. México.
- SCHIAVON, J. A. (2015). La Protección Consular como Política de Estado para Proteger a los Migrantes de México y Centroamérica. México: CANAMID Policy Brief, PB07. Recuperado de <http://canamid.org/descargas/policies/canamid-pb07-es.pdf>
- Secretaría de Gobernación. (2005, 8 de agosto). *Diario Oficial de la federación*. México. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2088571&fecha=05/08/2005



- _____. (2006). Instituto Nacional de Migración. *Estadísticas migratorias 2005*. México. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2005/BoletinEst2005.pdf
- _____. (2006). *Diario Oficial de la Federación*. México. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2121012&fecha=13/02/2006
- _____. (2007). Instituto Nacional de Migración, *Estadísticas Migratorias 2006*. México. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2006/BoletinEst2006.pdf
- _____. (2010). *Boletín Estadístico 2009*. México. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2009/BoletinEst_09.pdf
- _____. (2010). *Diario Oficial de la Federación*. México. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150199&fecha=01/07/2010
- _____. (2011). *Boletín Estadístico 2011*. México. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2011/BoletinEst2011.pdf
- _____. (2011). *Diario Oficial de la Federación*. México. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193668&fecha=07/06/2011
- _____. (2012). Instituto Nacional de Migración. Centro de estudios migratorios. *De los flujos históricos de tránsito migratorio por México a los actuales flujos migratorios extracontinentales*. México. Recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP28857S.pdf>
- _____. (2013). Unidad de Política migratoria. *Extranjeros alojados y devueltos*. México. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_alojados_y_devueltos_2013
- _____. (2014). Unidad de Política Migratoria, *Boletín mensual de políticas migratorias*. México. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2014/Boletin_2014.pdf
- _____. (2014). Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Incidencia Delictiva del Fuero Común*. México. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>
- _____. (2014). Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Informe de Víctimas de Homicidio, Secuestro y Extorsión*. México. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-victimas.php#>
- _____. (2015). Unidad de Política Migratoria, *Boletín mensual de políticas migratorias*. México. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2015/Boletin_2015.pdf
- _____. (2016). Unidad de Política Migratoria, *Boletín mensual de políticas migratorias*. México. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2016/Boletin_2016.pdf
- _____. (2016) Unidad de Política Migratoria. Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, según grupos de edad, condición de viaje y sexo. *Boletín Estadístico Anual 2016*. México. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). (2008). Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. *Boletín Informativo: Derechos Humanos: Agenda Internacional de México*. México. Recuperado de <http://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/boletines/2008/accionesinm.pdf>



- SILVA QUIROZ, Y. (2015). Reflexiones en torno al control migratorio y los derechos humanos en México. *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, 8 (15), 43-74. México. Recuperado de <http://bi-blat.unam.mx/es/revista/revista-legislativa-de-estudios-sociales-y-de-opinion-publica/articulo/reflexiones-en-torno-al-control-migratorio-y-los-derechos-humanos-en-mexico>
- Sin Fronteras I.A.P. (2017). *INM cumple fallo histórico del TFJA e indemniza a migrante Stephen Compton con compensación monetaria por encierro en Estación Migratoria de Las Agujas*. Comunicado de Prensa. México. Recuperado de <http://sinfronteras.org.mx/>
- Sistema de Información Legislativa (s.f.). Perfil del Legislador. México. Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9218594
- TORRE CANTALAPIEDRA, E. y Schiavon, J. A. (2016). Actuar o no actuar: un análisis comparativo del rol de los estados de Chiapas y Arizona en la gestión de la inmigración. *Norteamérica*, 11 (1), 159-189. México. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.20999/nam.2016.a006>
- Universidad de las Américas Puebla, (2017). Índice Global de Impunidad. México. Recuperado de: <http://udlap.mx/cesij/files/IGI-2017-Resultados.pdf>
- VARGAS URÍAS, M. A. (2016). Una aproximación conceptual a la participación masculina en la trata de personas con fines de explotación sexual dentro de los procesos migratorios del contexto mexicano. *Sociológica*, vol. 31 (89), pp. 131-162. México. Recuperado de <http://agricola-www.redalyc.org/articulo.oa?id=305046937005>
- VOGT, W.A. (2013). Crossing Mexico: Structural violence and the commodification of undocumented Central American migrants. *American Ethnologist*, 40 (4), 764- 780.
- Voz y vos (2014). *Infancia, Derechos y Prensa en Uruguay: Desafíos y Lecciones aprendidas*. Montevideo, Uruguay: Editorial Montevideo. Recuperado de <http://www.wozyvos.org.uy/informe-voz-y-vos-2014/>
- WILLERS, S. (2016). Migración y violencia: las experiencias de mujeres migrantes centroamericanas en tránsito por México. *Sociológica*, 31 (89), 163-195. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Migración

Reglamento de la Ley de Migración

Ley de Asilo, Refugio y Protección Complementaria

Código Penal Federal

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada

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

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes



Reglamento de la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

Acuerdo por el que se expiden normas de funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California

Ley de Protección y Apoyo a Migrantes del Estado de Chihuahua

Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal

Constitución Política de la Ciudad de México

Ley de Protección a Migrantes del Estado de Durango

Ley de Apoyo a Migrantes del Estado de México

Ley para la Protección y Atención del Migrante y sus Familias del Estado de Guanajuato

Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco

Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo

Ley de los Migrantes y sus Familias del Estado de Michoacán de Ocampo

Ley para el Reconocimiento y Atención de los Derechos de los Migrantes y sus Familias del Estado de Oaxaca

Ley de Migración para el Estado de San Luis Potosí

Ley de Protección y Apoyo a Migrantes del Estado de Sonora

Ley de Protección y Atención a Migrantes y sus Familias del Estado de Tlaxcala



TOMO III MUJERES Y GÉNERO

- AZAOLA GARRIDO, Elena, JOSÉ YACAMÁN, Cristina (1996). *Las mujeres olvidadas*. Ciudad de México: Colmex. Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer.
- BOURDIEU, Pierre. (2000). *La dominación masculina*. Madrid: Anagrama.
- BERGER, Peter, LUCKMANN, Thomas (1969). *The Social Construction of Reality*, trad.it., La realtà come costruzione sociale. Bologna: Il Mulino.
- BOIX, Monserrat (2002). *Comunicación, feminismo y nuevas tecnologías*, en *Revistas Aportes Andino*, noviembre 2002. www.uasb.edu.ec/padh/revista4/articulos/monserratboix.htm. Última fecha de consulta: 02/05/2017.
- BORZACCHIELLO, Emanuela, GALANTI, Valeria (2014). "Palabras escenarios e imágenes: comunicar la violencia de género", en revista *GénEros* no.16. México: Universidad de Colima.
- BUSTELO, María (2014). "Evaluación de políticas públicas con perspectiva de género". En: Marta Lois y Alba Alonso (comp.), *Ciencia política con perspectiva de género*. Madrid: Akal, p.17.
- BUSTELO, María. "La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995 – 1999". Disponible en <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t25225.pdf>
- BENGOECHEA, Mercedes (2015). *El lenguaje, más que palabras*. Propuestas para un uso no sexista del lenguaje. www.mujeresenred.net/article.php?id_article=766 Última fecha de consulta 03/15/2017
- CARRASCO Cristina, Tello Eric (2012). "Apuntes para una vida sostenible." En M. FreixAnet Mateo, *Sostenibilitats: Politiques públiques des del feminisme i l'ecologisme*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona.
- CARMONA Tinoco, Jorge Ulises (2006) "La justificación de las decisiones de los órganos de procuración e impartición de justicia, como condición necesaria de su legitimidad y credibilidad". En *Administración, Procuración e Impartición de Justicia, Memoria del Congreso Nacional e Internacional, IIJUNAM*, México: Montiel y Soriano Editores. CARRASCO, Cristina (2016). *Tiempos, trabajos y flexibilidad: una cuestión de género*. Madrid: Instituto de la Mujer, Serie Estudios, núm. 78.
- CCIUDADANO (2016). *Gestión y aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal* del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- CONCHA, Miguel Concha (2003). "Signos ominosos de encubrimiento", en *La Jornada*, 27 de noviembre.
- CONSTANT, Chloé (2016). "Pensar la violencia de las mujeres. La construcción de la figura delincuente", en *Política y Cultura*, otoño 2016, núm. 46, pp. 145-162.
- DE BARBIERI, Teresita (1993). *Sobre la categoría de género: una introducción teórico-metodológica*, en: *Debates en Sociología* 18, p. 145-169.
- DOMINICI, Pietro (1998). *Per un'etica dei new media. Elementi per una discussione critica*. Firenze: Firenze Libri Ed.
- DEL COLLADO, Fernando (2004). "Entrevista con Mireille Roccatti: Todos somos culpables", en *Reforma*, 4 de septiembre, México.



- DE GOUGES, Olympe (1993). "Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana", en Puleo H, Alicia (Ed.) *La ilustración olvidada. La polémica de los sexos en el Siglo XVIII*. España: Anthropos.
- DE LA PEÑA, Angélica (2015). "Garantizar derechos a mujeres presas y a sus hijos en reclusión". Ciudad de México: CIMAC. <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/71114>. Última fecha de consulta: 01/05/2017.
- FERRAJOLI, Luigi (2006). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- GARRETAS Rivera, María-Milagros (1994). "Nombrar el mundo en femenino: pensamiento de las mujeres y teoría feminista". vol. 75, *Mujeres, Voces y Propuestas*. Barcelona: Icaria.
- GOFFMAN, Erving (2003). *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*. Torino: Einaudi.
- GOMÁRIZ, Enrique. (1992). "Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: periodización y perspectivas", en *Fin de siglo, género y cambio civilizatorio*. Chile: Isis Internacional, Ediciones de las Mujeres, pp. 83-110.
- Instituto Chihuahuense de la Mujer, su historia, logros y retos. México: Gobierno de la República, INMUJERES, Gobierno de Chihuahua, Instituto Chihuahuense de la Mujer. Disponible para su consulta en: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/CHIH_CI_M3_1_LIBRO_2014.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017
- LAGARDE, Marcela (2005). "El feminicidio, delito contra la humanidad", en *Feminicidio, Justicia y Derecho*. México: Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX legislatura, pp. 151-164.
- LAGARDE, Marcela. (2001). "La multidimensionalidad de la categoría de género y del feminismo". En: María Luisa González Marín (coord). *Metodología para los estudios de género*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 48-71.
- LAMAS, Marta (2013). "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género". En: Marta Lamas (comp.) *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México: Porrúa/PUEG-UNAM, pp. 327-366.
- LA BARBERA, María Caterina (2016). "Interseccionalidad, un 'concepto viajero': orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea". *Interdisciplina 4*, nº 8. Ceiiich-Unam.
- LIMA MALVIDO, María de la Luz (2004). *Criminalidad Femenina. Teorías y reacción social*. México: Editorial Porrúa.
- LOMBARDO, P. MEIER & M. VERLOO. (2017). *Policymaking from a Gender+ Equality Perspective, Journal of Women, Politics & Policy*. University of Bristol: Policy Press.
- MOLINA PETIT, Cristina (1994). *Dialéctica feminista de la ilustración*. España: Anthropos.
- MOLINA, Gloria., & CABRERA, Gustavo A. (2008). *Políticas Públicas en Salud: Aproximación a un análisis. Grupo de investigación en gestión y políticas en salud*. Facultad Nacional de Salud Pública. Universidad de Antioquia.
- MONÁRREZ, Julia (2000). "La cultura del feminicidio en Ciudad de Juárez, 1993-1999", en *Revista Frontera Norte*, vol. 12, número 23, pp. 87-117.
- MONÁRREZ FRAGOSO, Julia E. y Cesar M. Fuentes (2004). "Feminicidio y marginalidad urbana en Ciudad Juárez en la década de los noventa". En: Marta Torres Falcón (comp.), *Violencia contra las mujeres en con-*



textos urbanos y rurales. México: El Colegio de México-Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, pp. 43-70.

MONTECINO, Sonia (1997). *Palabra Dicha*. Colección Libros Digitales. Chile: Universidad de Chile.

NÚÑEZ VERA, Miriam Aidé (2008). “Desafíos de las políticas públicas para mujeres rurales”, en *Economía y Sociedad*, vol. XIV, núm. 21, enero-junio 2008. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 77-97.

ORTIZ RIVERA, Marisela (2005). *Feminicidio en Ciudad Juárez*. México, disponible en <http://www.mujeresde-juarez.org/documentos>

ORTIZ-ORTEGA, Adriana y Bárbara Yllan Rondero. “Las mujeres asesinadas en Ciudad de Juárez, en México y la (de)construcción del Estado de Derecho en este País”. Ciudad de México: El Colegio de México. Disponible para su consulta en: <http://generomexico.colmex.mx/textos/almacen/principal/adriana%20ortiz%20y%20barbara.pdf1.pdf> Última consulta: 20 de julio de 2017.

RAMÍREZ, César, NÚÑEZ, Miriam Aidé, GUADARRAMA, Carlos y CRUZ Artemio (2006). *Mujeres, pobreza y una ruralidad que se desvanece*. En *Desarrollo rural regional hoy*. Tomo I: El debate teórico. Chapingo: Universidad Autónoma Chapingo.

RUIZ, Leticia M. Y BARREDA, Mikel. (COORD.) (2017). *El Análisis de la Política: Enfoques y herramientas de Ciencia Política*. Universitat Oberta de Catalunya: Huygens.

SANABRIA, Pablo (coordinador). *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*. Edición: Oliver Peña Habib, Centro CLEAR para América Latina, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE). Disponible en: <http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2015/10/Avances-y-retos-de-la-evaluacion-de-politicas-publicas-en-gobiernos-subnacionales.pdf>

SEN, Gita (1997). “Empowerment as an approach to poverty”, en: Working Paper Series, Núm. 97.07. diciembre, recuperado en octubre de 2008, en: http://www.ieham.org/html/docs/Empowerment_as_an_approach_to_Poverty.pdf

SALAZAR VILLAVA, Claudia M. (2005). “El Regreso a casa. Reflexión sobre los feminicidios en Ciudad Juárez”, en *Revista Tramas*, enero-junio, número 24, México, UAM Xochimilco.

SEGATO, Rita Laura (2004). “Territorio, soberanía y crímenes de segundo Estado: la escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez”. En: Isabel Vericat (comp.), *Ciudad Juárez: de este lado del puente*. México: Instituto Nacional de las Mujeres/ Epíkeia, pp. 75-93.

TARRÉS, María Luisa (2006). “Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los institutos de las mujeres en México”, en *Revista Enfoque: Ciencia Política y Administración Pública*, núm. 5, pp. 5-27.

INFORMES Y DIAGNÓSTICOS

Foro Económico Mundial (2016). *Global Gender Gap Index* Disponible en: <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/economies/#economy=MEX> Última fecha de consulta: 01/05/2017.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). *Informe CNDH Derecho a la protección de la salud de las personas internas en centros penitenciarios de la república mexicana*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160329.pdf. Última fecha de consulta: 01/05/2017.



Organización de las Naciones Unidas (1996). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995*. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>. Última fecha de consulta: 15/05/2017.

INMUJERES (2006). *Garantizando los derechos humanos de las mujeres en reclusión*. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100793.pdf. Última fecha de consulta: 20/05/2017.

MELGAR, Lucía, SAUCEDO, Irma, BORZACCHIELLO, Emanuela (2015). *Diagnóstico sobre la violencia feminicida y feminicidio en Guanajuato: marco conceptual, análisis y propuestas de investigación y políticas públicas*. Guanajuato: IMUG-Instituto para las Mujeres Guanajuatense.

PLANES Y PROGRAMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NACIONALES, ESTATALES Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2009). *Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Disponible para su consulta en: <http://www.campoalgodonero.org.mx>.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (2017). "Atención a Víctimas y Ofendidos del Delito" (2017). Disponible para su consulta en: http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?page_id=145

GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. *Plan Estatal de Desarrollo 2010 – 2016*. Disponible para su consulta en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Chihuahua/wo86893.pdf>.

LÓPEZ URBINA, María (2004). *Segundo informe de actividades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez*. Chihuahua: Procuraduría General de la Republica.

MORFÍN OTERO, María Guadalupe (2005). *Segundo Informe de Gestión de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en Ciudad Juárez de la Secretaría de Gobernación*. México: Secretaría de Gobernación.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2012). *Memoria documental. Fortalecimiento de la Red de Atención a Víctimas del delito en el Interior de la República Mexicana*. Disponible para su consulta en: pgrarchivos.blob.core.windows.net/memorias-documentales/MD9.pdf

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Disponible para su consulta en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf Última consulta: 30 de julio de 2017

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y DOCUMENTOS SOBRE DERECHO A LA COMUNICACIÓN

Derechos a la Información y a la Comunicación en las Constituciones Andinas Artículos pertinentes incorporados en las Constituciones Políticas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Disponible en: <http://portal.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalis2/comunicacionyderechoshumanos/documentos/derecho%20a%20la%20informacion.pdf>. Última fecha de consulta: 20/05/2017

TOMO IV

PERSECUCIÓN A PERIODISTAS

- ANDRADE GUEVARA, Víctor (2016) *La cultura de la legalidad y el acceso a la justicia en Veracruz. Interacciones y procesos en juzgados y agencias del Ministerio Público en tres distritos*. Universidad Veracruzana, Xalapa (e-book).
- ARROYO KALIS, Juan Ángel y Fernando Falconi Múzquiz (2016) “El acoso a la libertad de expresión. Notas sobre la situación de la función periodística en México”. *Iter Criminis*, Número 12, sexta época, enero - marzo. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México.
- Article 19-Oficina para México y Centroamérica y Centro Nacional de Comunicación Social (2010) *Informe. Agresiones contra la Libertad de Expresión en México*. 138º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington D.C., 22 de marzo.
- Article 19 (2013) “El Piñero de la cuenca: Ataques y amenazas al ejercicio periodístico” en *Doble asesinato, entre la violencia y la impunidad. Informe 2013*. Disponible en: <http://informe2013.articulo19.org/pinero.php>
- Article 19 (2016) *M.I.E.D.O. Informe 2015*. México.
- Article 19 (2016) *Informe semestral enero-junio 2016*.
- Article 19 (2017) *Libertades en resistencia*. México, abril de 2017. Disponible en: <https://articulo19.org/libertades-en-resistencia-informe-2016-de-article-19/>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París, 10 de diciembre.
- ÁVILA, Alejandro (2017) “Golpean a reportero que grabó a Maryjose Gamboa repartir despensas”. *Alcalorpolitico.com*, 4 de abril. Disponible en: <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/golpean-a-reportero-que-grabo-a-maryjose-gamboa-repartir-despensas-230800.html#.WOWXtFLmF-U>
- AVILÉS FABILA, René (2007) “La censura al periodismo en México: revisión histórica y perspectivas”, *Revista Razón y Palabra*, número 59., octubre - diciembre. Disponible en: www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n59/raviles.html
- BARRAGÁN, Miguel (2017) “Prohíben los enlaces de prensa en dependencias del gobierno del estado” *Alcalorpolitico.com*, 22 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/prohiben-los-enlaces-de-prensa-en-dependencias-del-gobierno-del-estado-229616.html#.WNLRIukn-VEQ>
- BLANCORNELAS, Jesús (2005) *En estado de alerta. Los periodistas y el gobierno frente al narcotráfico*. Plaza y Janés, México.
- BUENDÍA, José, y Marco Lara Klahr (2006) “Oficio de alto riesgo” en *Gatopardo* núm. 72, México, septiembre.
- BUSTOS, Felipe (2013) *Prácticas periodísticas en Xalapa, Veracruz, 2004-2012*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales. Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz.
- CARRASCO ARAIZAGA, Jorge (2012) “Córdoba, Feudo Zeta”. *Proceso* núm. 1881, 18 de noviembre. Disponible en: <http://cdn.proceso.com.mx/media/2012/11/PROCESO-1881-a6HRR3.pdf>



- CARVAJAL, Ignacio (2016). "Duarte busca pagar, con impuestos, 400 millones que debe a la prensa nacional y local". *Sinembargo.mx*, 10 de julio. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/10-07-2016/3064987>
- Centro de Estudios de Opinión y Análisis (2015) *Consumo de Medios en la Universidad Veracruzana. Encuesta Ciudadana*. Universidad Veracruzana. Xalapa, Veracruz.
- Centro de Periodismo y Ética Pública (s/f) "Asesinatos de periodistas en el sexenio del Presidente Vicente Fox", México.
- Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala, CERIGUA (2017) "Marzo fue el mes más mortal para periodistas mexicanos: Artículo 19", 5 de abril. Disponible en: <https://cerigua.org/article/marzo-fue-el-mes-mas-mortal-para-periodistas-mexic/>
- Centro Nacional de Comunicación Social, CENCOS (2013) *¿Por qué tanto silencio? Daño reiterado a la libertad de expresión 2012*. México. Disponible en: <http://issuu.com/cencos/docs/porquetantosilencio-web>
- Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas (2016) *Informe Anual 2016*. Disponible en: <http://ceapp.org.mx/admin/pdf/2017-01-20/pdf/57.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (2000) *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, octubre. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosLE.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2008) *Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (período 1995-2005)*, 8 de marzo. Disponible en <http://www.cidh.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, (2004). *Recomendación general no. 7 Sobre las violaciones de libertad de expresión de periodistas y comunicadores*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 9 de agosto.
- CNDH (2009). *Recomendación general no. 17 Sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaliente*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 19 de agosto.
- CNDH (2013). *Recomendación general no. 20 Sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 15 de agosto.
- CNDH (2016). *Recomendación general no. 24 Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 8 de febrero.
- CNDH (2017) *Preguntas frecuentes | Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México*. Consultado en: http://www.cndh.org.mx/Preguntas_Frecuentes
- CNDH (2017) Dirección General de Comunicación. "Día internacional de la mujer"- Comunicado de prensa, 8 de marzo.
- CNDH (2017) Dirección General de Comunicación. "Reconoce el Ombudsman nacional ante líderes empresariales la coyuntura crítica que atraviesan los derechos humanos y el hartazgo social en temas sensibles, principalmente impunidad". Comunicado de prensa, 27 de mayo.
- CNDH (2017) Dirección General de Comunicación, "Destaca CNDH compromiso para erradicar violencia e impunidad en crímenes contra periodistas y solicita presupuesto suficiente y personal capacitado para el Mecanismo de Protección". Comunicado de prensa, 2 de noviembre.



- Comité Cerezo y Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos A.C. (ACUDDEH) (2013) *2012 – 2013 Informe: Defender los Derechos Humanos en México: el costo de la dignidad*. 30 de agosto. Disponible en: <http://comitecerezo.org/spip.php?article1541>
- Committee to Protect Journalists, CPJ, (2006) “MEXICO: Another reporter in Veracruz found murdered”. 1 de diciembre, Nueva York.
- CORREA-CABRERA, Guadalupe (2017) “Militarización y violencia en Tamaulipas” en Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada, editores, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CASEDE, e Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017, pp. 181 a 189.
- DEL PALACIO, Celia (2015) “ ‘En Veracruz se aprende a vivir con miedo’. Violencia y medios de comunicación en Veracruz 2010-2014”. En Del Palacio, Celia, Coordinadora, *Violencia y periodismo regional en México*, México, Juan Pablos editor-CONACYT, pp. 405 - 452.
- DE LUNA, Francisco (2016) “Cierran los medios oficiales *Marcha*, *Radiover* y *Capital Veracruz*”. *Plumas Libres*, 17 de junio. Disponible en: <http://plumaslibres.com.mx/2016/06/17/cierran-los-medios-oficiales-marcha-radiover-capital-veracruz/>
- Espacio OSC (2015) *Segundo Diagnóstico sobre la Implementación del Mecanismo de Protección para personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Disponible en: <http://imumi.org/attachments/2015/Segundo-Diagnostico-sobre-la-implementacion-del-Mecanismo-de-Proteccion-para-Personas-Defensoras-de-DH-y-Periodistas.pdf>
- Freedom House (2016) “Debe investigarse el asesinato de Pedro Tamayo Rosas”. 21 de julio. Disponible en: <https://freedomhouse.org/comunicados/debe-investigarse-el-asesinato-del-periodista-pedro-tamayo-rosas>
- GARCÍA, Elvira (2012) *Ellas tecleando su historia. Conversaciones con mujeres periodistas*, Grijalbo, México.
- GASPAR GONZÁLEZ, Aleyda (2009) “Defenderé mi dignidad hasta el último momento: Ana Lilia Pérez”. *Mediorama*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 25 de febrero. Disponible en: <http://web.archive.org/web/20090401040028/http://mediorama.uacm.edu.mx:80/spip.php?article38>
- Gobierno de Veracruz (2016) *Plan Veracruzano de Desarrollo 2016-2018. Vol. 4. Renovar la gobernanza y regenerar la competitividad gubernamental y la comunicación social*. Xalapa, Veracruz.
- GÓMEZ LEYVA, Ciro (2010) “Dos reporteros de MILENIO: el día que el periodismo murió”. *Milenio*, México, 4 de marzo.
- GONZÁLEZ CEBALLOS, Ángeles (2016) “Después de casi 20 años, el periódico *Marcha* paró rotativas” en *Alcalorpolitico.com*, 16 de junio. Disponible en: <http://www.alcalorpolitico.com/informacion/despues-de-casi-20-anios-el-periodico-marcha-paro-rotativas-205239.html#.V2gemOknVEQ>
- GONZÁLEZ CEBALLOS, Ángeles (2017) “Dejan de circular el *Diario Política* en Xalapa y el *Diario del sur* en Acayucan”. *Alcalorpolitico.com*, 30 de enero. Disponible en: <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/dejan-de-circular-el-diario-politica-en-xalapa-y-diario-del-sur-en-acayucan-225367.html#.WJPlh-knVER>
- GUZMÁN, Susana (2015) “SEGOB y Veracruz firman convenio de protección a periodistas”. *El Financiero*, 3 de noviembre. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/segob-y-veracruz-firman-convenio-de-proteccion-a-periodistas.html>
- HERNÁNDEZ CARBALLIDO, Elvira (s/f) “Mujeres Periodistas en México. Nombres y Colaboraciones”. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/147210883/1-8-Mujeres-Periodistas-en-Mexico-Nombres-y-Colaboraciones>



- HERNÁNDEZ CARBALLIDO, Elvira (2010) *Dos violetas del Anáhuac*. Documentos y Estudios de la Mujer, DEMAC, México.
- HERNÁNDEZ CARBALLIDO, Elvira (2011) “La historia de la prensa en México desde la perspectiva de género”. *Informação & Comunicação*, v. 14, n. 2, jul/dez 2011 Universidade Federal de Goiás, Brasil.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, Rogelio (2014) *Prontuario de Recomendaciones para Fortalecer a Periodistas Vulnerables de México. Capacidades profesionales, derechos, autoprotección y seguridad integral*. Casa de los Derechos de Periodistas A.C. y Freedom House Mexico Program, México.
- INMUJERES (2014) *Homenaje a Mujeres Periodistas. En la palabra está nuestra memoria. Agenda calendario*. INMUJERES, México.
- LAGUNES HUERTA, Lucía (2016) “Y pese a todo, seguimos”, en *El poder del cacicazgo. Violencia contra mujeres periodistas 2014 - 2015*. CIMAC, México.
- LARA KLAHR, Marco (2013) “México: el más mortífero para la prensa. Asesinato y desaparición forzada de periodistas”. Disponible en: <http://www.insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/m.%20lara.pdf>.
- LOVERA LÓPEZ, Sara (1998) *Periodistas Frente a las Mujeres*, CIMAC/ FES, México.
- LOVERA LÓPEZ, Sara (2012) “Crímenes contra Periodistas. Una revisión reciente” *La Independent de Cataluña, Agencia de Red Internacional de Periodistas con Visión de Género*.
- LOVERA LÓPEZ, Sara (2016) “Mujeres del Porvenir” en Arturo Martínez Nateras, coordinador y Joel Ortega Juárez, compilador, *Izquierda Mexicana del Siglo XX, II Tomo, los Movimientos Sociales*. UNAM, México.
- MAR, Guadalupe H. (2012) *Prensa y poder en Veracruz a través de las columnas políticas*. Tesis de doctorado en historia y estudios regionales. Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz.
- MARCIAL, Valeria (2017) “CEAPP emite resolutivo por queja de periodistas contra Fiscalía de Jorge Winckler”. *Noreste*, 9 de marzo. Disponible en: <http://noreste.net/noticia/ceapp-emite-resolutivo-por-queja-de-periodistas-contra-fiscalia-de-jorge-winckler/>
- MÁRQUEZ RAMÍREZ, Mireya y Sallie Hughes (2016) “Journalists in Mexico”. *Worlds of Journalism Study*, 30 de noviembre.
- MARTÍNEZ, Sanjuana (2013) “Periodistas y su peregrinar en Veracruz”. *Sinembargo.mx*, 22 de abril. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/22-04-2013/595030>
- Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretaría de Gobernación (2015) *Diagnóstico sobre la situación de las y los periodistas en el Estado de Veracruz. Sistema de Alerta Temprana y Plan de Contingencia*. 30 de octubre. Disponible en: <http://imdh.org/doctos/Diagnostico-Situacion-Periodistas-Veracruz-103015.pdf>
- Misión de Observación de Periodistas (2014) *Gregorio: asesinado por informar. Informe de la misión de observación de periodistas y organizaciones de la libertad de expresión por el asesinato de Gregorio Jiménez de la Cruz*. Reporteros sin Fronteras, Periodistas de a Pie, Casa de los derechos de los periodistas y Sociedad interamericana de Prensa, México.
- MOLINA, Miguel (2017) “El punto final de *Punto y Aparte*”. *Alcalorpolitico.com*, 2 de febrero. Disponible en: <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/columnas.php?idcolumna=12202&c=75#.WJPmQOkn-VEQ>
- MONDRAGÓN, Adrián (2013) “Solicita Fundalex mayor seguridad a periodistas”. *El Sol de Tijuana*, 20 de agosto.



- MORALES, Jorge (2015) *Diagnóstico sobre las condiciones laborales de los periodistas en Xalapa*. Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas (CEAPP), Xalapa, Veracruz.
- MORALES, Rosalinda (2015) "Ante constantes agresiones a periodistas en Veracruz, Fiscalía crea protocolo de atención". *Imagen del Golfo*, 25 de mayo. Disponible en: <http://imagedelgolfo.mx/resumen.php?id=41067897>
- NÁJAR, Alberto (2017) "Si en México existe un Mecanismo de Protección a los Periodistas, ¿por qué no logra frenar los ataques y asesinatos?". BBC Mundo, 20 de abril. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39650650>
- ORTEGA, Gabriela (2012), *Prensa y Poder político en Xalapa*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Xalapa, Veracruz.
- PASTRANA, Daniela (2016) "Veracruz, las huellas que la PGJDF no quiere buscar". *Pie de página*, 31 de julio al 3 de agosto. Disponible en: <http://piedepagina.mx/veracruz-las-huellas-que-la-pgjdf-no-quiere-buscar.php>
- PEÑA NIETO, Enrique (2017) discurso ante la Conferencia Nacional de Gobernadores, 17 de mayo. Disponible en <http://www.gob.mx/presidencia>
- PÉREZ ARELLANO, Raymundo (2012) "Voy a morir porque creen que soy un Zeta". *Esquire*, México.
- Periodistas Digitales (2014) "Cierran *Heraldo de Veracruz* y dejan sin empleo y liquidación a 40 trabajadores". *Plumas Libres*, 29 de junio. Disponible en: <http://plumaslibres.com.mx/2014/06/29/cierran-heraldo-de-veracruz-y-dejan-sin-empleo-y-liquidacion-40-trabajadores/>
- Periodistas Digitales (2015) "Despiden a Sayda Chiñas de *Notisur* por su activismo a favor de periodistas desaparecidos y asesinados". *Plumas Libres*, 9 de enero de 2015. Disponible en <http://plumaslibres.com.mx/2015/01/09/despiden-sayda-chinas-de-notisur-por-su-activismo-favor-de-periodistas-desaparecidos-y-asesinados/>
- Proceso (2016) "PGJ es responsable de filtrar información del caso Narvarte, determina juez". Nota sin firma, 17 de junio. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/444403/juez-determina-pgj-local-responsable-filtrar-informacion-del-caso-narvarte>
- Reporteros sin Fronteras (2016) "Violencia que se vuelve ordinaria: cuarto periodista asesinado en México en 2016", 16 de mayo. Disponible en: <https://rsf.org/es/noticias/violencia-que-se-vuelve-ordinaria-cuarto-periodista-asesinado-en-mexico-en-2016>
- Reporteros sin Fronteras (2016) Veracruz, reporteros frente al estado del miedo. México.
- Reporteros sin Fronteras (2016) *Informe Anual 2016*. México. Disponible en: <http://www.informeannualrsf.es/news/mexico2/>
- ROLDÁN, Israel (2017) "Los piratas de la comunicación veracruzana". *Revista Fundamentos* núm. 325, enero. Xalapa, Veracruz, pp. 20-27.
- Sin embargo* (2014) "La vivienda de Ignacio Domínguez en Xalapa es baleada; dejan amenaza en cabeza de cerdo". *Sinembargo.mx*, 3 de septiembre. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/03-09-2014/1106327>
- Sin embargo* (2015) "Colectivo Voz Alterna pide justicia por periodistas asesinados en Veracruz". *Sinembargo.mx*, 20 de noviembre. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/20-11-2015/1556566>



- TAVERA GÓMEZ, Pilar, coordinadora (2017) *Trincheras para la libertad de expresión. Creación y trayectoria de colectivos de periodistas en seis estados*. Indesol, Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica y MacArthur Foundation, México.
- VELÁZQUEZ, Luis. (2016) “Marcha en venta, AZ en Veracruz en venta y Gina Domínguez en la mira”. *El Piñero de la Cuenca*, 3 de septiembre. Disponible en: <http://elpinerodelacuenca.com.mx/epc/index.php/noticias-veracruz/127961-2016-09-03-09-04-16>
- VELÁZQUEZ, Luis (2017) “La escolta de Noé Zavaleta”. *BlogExpediente.Mx*, 6 de abril. Disponible en: <http://www.blog.expediente.mx/nota/24695/periodico-de-veracruz-portal-de-noticias-veracruz/la-escolta-de-noe-zavaleta->
- Veracruzanos.info* (2017) “Muchas gracias a nuestros lectores en esta etapa de *Veracruzanos.info* que hoy finaliza”. *Veracruzanos.info*, 16 de marzo. Disponible en: <http://veracruzanos.info/muchas-gracias-a-nuestros-lectores-en-esta-etapa-de-veracruzanos-info-que-hoy-finaliza/>
- VILLANEDA, Alicia (1994) *Juana Gutiérrez de Mendoza*. DEMAC, México, 1994.
- WILSON, Christopher y Eugenio Weigend (2014) *Plan Tamaulipas: A new Security Strategy for a Troubled State*. Wilson Center, Washington, 2014.
- Zeta*, Semanario (2016) “Durante 2016 van 5 periodistas asesinados en México”. 3 de mayo de 2016. Disponible en: <http://zetatijuana.com/2016/05/03/durante-2016-van-5-periodistas-asesinados-en-mexico/>



TOMO V

DEFENSORES CIVILES

- AGUIRRE DUGUA, Maribel (2015). “Monitoreo de Política Pública y Derechos Humanos en México”. En: J. A. Ibáñez Aguirre (editor). *Monitoreo, evaluación y política pública de Derechos Humanos en México. Análisis crítico y propuesta*. Universidad Iberoamericana, México.
- AIKIN ARALUCE, Olga (2010). “La agenda del ‘feminicidio’ durante la Administración de Vicente Fox: un estudio de caso en torno a la presión política transnacional”. *Relaciones Internacionales* núm. 19, febrero, México. GERI – UAM. Recuperado el 2 de febrero de 2018.
- BAUMGARTNER, Frank R. (2010). “Interest Groups and Agendas”. En: Sandy Maisel, Jeffrey M. Berry y George Edward III (eds.). *The Oxford Handbook of American Parties and Interest Groups*, Oxford, pp. 519-533.
- BIRKLAND, Thomas (2007). “Agenda Setting in Public Policy”. En: Frank Fisher, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics, and methods*, CRC Press, Boca Raton, pp. 63-78.
- CASAR, Amparo y Claudia Maldonado (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, Cuadernos de trabajo del CIDE, núm. 207.
- COBB, Roger y Charles D. Elder (1971). “The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democracy Theory”. En: *Journal of Politics*, vol. 33, n. 4, November, pp. 892-915.
- CNDH. Acumulado por motivos de conclusión. 2010-2017. 30 de mayo de 2018. Sin publicar.
- CNDH (2008). *Informe Especial sobre las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras”*. México
- CNDH (2011). *El derecho a defender. Informe Especial Sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*, CNDH, julio 2011, México.
- CNDH (2016). *Recomendación General N25. Sobre Agravios a Personas Defensoras de Derechos Humanos*, CNDH, 8 de febrero de 2016, México.
- CNDH (2018). *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo I Niñas, niños y adolescentes*, IIS-CNDH, abril 2018, México.
- CNDH (2018a). *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo I Niñas, niños y adolescentes*, IIS-CNDH, abril 2018, México.
- CNDH (2018b). *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo II Personas Migrantes*, PUDH-IIJ-CNDH, junio 2018, México.
- CNDH (2018). “Informes anuales de actividades”. Recuperado el 28 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades
- DE LA BARREDA SOLÓRZANO, Luis (2015). “Los mexicanos ante/frente/contra los derechos humanos”. Recuperado el 25 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=26741>
- Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Aprobada por la



- Asamblea General de Naciones Unidas, el 8 de marzo de 1999. Consultada el 6 de junio de 2018. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf
- DOF. *Diario Oficial de la Federación* (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4 de mayo de 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y Benito Naciff (comp.) (2006). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica/CIDE.
- ETZIONI, Amitai. (1965). *Modern organizations* (Foundations of modern sociology series). New Delhi: Prentice-Hall.
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando (2011). "Homicidios 2008-2009 La muerte tiene permiso". Recuperado el 5 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>
- Espacio OSC (2015). Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Consultado el 5 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas>
- Espacio OSC (2017). Tercer informe. La deuda del estado. Consultado el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://cmdpdh.org/project/espacio-osc-tercer-informe-la-deuda-del-estado-mexicano/>
- ESTÉVEZ LÓPEZ, Ariadna (2007). "Transición a la democracia y derechos humanos en México: la pérdida de integralidad en el discurso". *Andamios* vol. 3 núm. 6, pp. 07-32.
- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor (1995) "El Ombudsman en México. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con recuerdos comparatistas". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, enero-marzo, Madrid.
- FISHER, Frank, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (2007). *Introduction*. En: Frank Fisher, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics, and methods*, CRC Press, Boca Raton, pp. xix-xxv.
- FLORES, Ivich Geogina y Rodrigo Salazar Elena (2015). "Institucionalización y disfrute de derechos en América Latina". En: Karina Ansolabehere et. al., *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, Flacso México, México, pp. 159-180.
- GIDDENS, Anthony (2006). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- GIL, Raúl Zepeda (2017). "Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México. *Política y gobierno* vol. 25 núm. 1. Recuperado el 14 de febrero de 2018 Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1085>
- GÓMEZ PÉREZ, Mara y Carolina Espinosa Luna (2016). "Las reformas estructurales vistas a través de los Derechos Humanos". *Reformas estructurales: avances y desafíos*. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3485>
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl (2011). "El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México". *Revista IUS* núm. 5 vol. 28, pp. 99-122.
- GUERRERO GUTIERREZ, Eduardo (2012). "2011: La dispersión de la violencia". Recuperado el 5 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14705>
- HEINELT, Hubert (2007). "Do Policies determine Politics?". En: Frank Fisher, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics, and methods*, CRC Press, Boca Raton, pp. 63-78.



ICAZA LONGORIA, Emilio Álvarez (2010). “La Institucionalización de los Derechos Humanos. Reflexiones en torno a la Sociedad Civil y los Organismos Públicos de Derechos Humanos”. En: R. Blancarte (editor). *Culturas e Identidades, Los grandes problemas de México*. México, D.F: COLMEX.

Informe sobre la situación de las Personas Defensoras de Derechos Humanos. Emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Consultado el 6 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensorescap1-4.htm#IV>

KINGDON, John (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins, N.Y., pp. 109-208.

KRIPPENDORFF, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica*. España: PAIDÓS.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992. Recuperado el 28 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de salvaguarda de los Derechos para el ejercicio del Periodismo. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el 27 de agosto de 2012. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/73Ley%20de%20Proteccion%20a%20Personas%20Defensoras%20de%20Derechos%20Humano.pdf

Ley Estatal para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos. Emitida el 25 de diciembre de 2014. Consultada el 5 de junio de 2018. En: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20ESTATAL%20PARA%20LA%20PROTECCION%20DE%20PERIODISTAS%20Y%20PERSONAS.pdf>

Ley Estatal para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos. Emitida el 25 de diciembre de 2014. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20ESTATAL%20PARA%20LA%20PROTECCION%20DE%20PERIODISTAS%20Y%20PERSONAS.pdf>

Ley Número 391 de Protección de los Defensores de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero. Publicada en el Diario Oficial del Estado de Guerrero el 3 de agosto de 2010. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://administracion2014-2015.guerrero.gob.mx/wpcontent/uploads/leyesyreglamentos/1138/L391PDDHEG.pdf>

Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza. Publicada en el Periódico Oficial para el Estado el día 9 de agosto de 2016. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Coahuila%20de%20Zaragoza/wo119049.pdf>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26 de octubre de 2017. Consultado el 5 de junio. Disponible en: <http://www.congresogto.gob.mx/leyes>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Tamaulipas. Publicada en el Periódico Oficial el 1 de diciembre de 2017. Consultado el 5 de junio de 2018. Disponible en <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=289>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 14 de agosto de 2015. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/administrativo/ley152/L1420150814276.pdf>



- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 2012. Consultada el 5 de junio de 2018. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Nayarit. Publicada el 20 de julio de 2017. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.congresonayarit.mx/>
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26 de octubre de 2017. Consultado el 5 de junio. Disponible en: <http://www.congresogto.gob.mx/leyes>
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Tamaulipas. Publicada en el Periódico Oficial el 1 de diciembre de 2011. Consultado el 5 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=289>
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 14 de agosto de 2015. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/administrativo/ley152/L1420150814276.pdf>
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 2012. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Nayarit. Publicada el 20 de julio de 2017. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.congresonayarit.mx/>
- Ley para la Protección de Personas y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 17 de diciembre de 2016. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Ley para la Protección de Personas y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 17 de diciembre de 2016. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Distrito Federal emitida el 10 de agosto de 2015. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-74ea2ed80b1e8b8607ca0e3c8e566ac8.pdf>
- Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Distrito Federal. Emitida el 10 de agosto de 2015. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-74ea2ed80b1e8b8607ca0e3c8e566ac8.pdf>
- LUHMANN, N. (2007). *La realidad de los medios de masas*. México: Editorial Anthropos.
- McCOMBS, M. (2011). *Setting the agenda. The mass media and public opinion*. United Kingdom: Polite Press.
- MILLER, Hugh T. y Tansu Demir (2007). "Policy Communities". En: Frank Fisher, Gerard J. Miller y Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics, and methods*, CRC Press, Boca Raton, FL, pp. 137-147.



- OACNUDH (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH. (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*. Nueva York, EE.UU. Ginebra, Suiza: Naciones Unidas.
- OLVERA, Alberto (comp.) (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica / Universidad Veracruzana.
- PÉREZ CORREA, Catalina (2015). "México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal". *Derecho en Acción*. Recuperado el 5 de febrero de 2018. Disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/>
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de septiembre de 2003. Recuperado el 28 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Reglamento_CNDH.pdf
- SABATIER, Paul A. y Christopher M. Waible (2007). "The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications". En: Paul Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*, West View Press, pp. 189-211.
- SALAZAR UGARTE, Pablo. (coord.). (2014). *La reforma constitucional sobre Derechos Humanos. Una guía conceptual*. México: IBD, Senado de la República.
- SILVA AYÇAGUER, Luis Carlos. (2014). "Causalidad y predicción: diferencias y puntos de contacto". *Medwave*, vol. 14, núm. 8. Recuperado el 28 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.medwave.cl/link.cgi/Medwave/Series/TyC-Estadistica/6016?ver=sindisenio>
- SARTORI, G. (1994). *¿Qué es la democracia?*. Bogotá: Altamir.
- SIMMONS, Beth (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, New York, Cambridge University Press.
- STONE, Deborah (1989). "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas". En: *Political Science Quarterly* vol. 104, núm. 2, pp. 281-300.
- ROMO CEDANO, Pablo (2016). "Antecedentes y evolución del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras y Periodistas". En: González P. Luis Raúl (coord). *En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo*. Disponible en: <http://www.tirant.com/mailling/mexico/9788491430612.pdf>
- VAN DIJK, T. (2016). *Discurso y conocimiento. Una aproximación sociocognitiva*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- TRUE, James, Bryan D. Jones y Frank R. Baumgartner (2007). "Punctuated Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking". En: Paul Sabatier (editor). *Theories of the Policy Process*, West View Press, pp. 155-180.
- VALDERRAMA, Cesar Augusto y Sandra Serrano (2015). "Institucionalización y disfrute del derecho a la integridad física en América Latina". En: Karina Ansolabehere et. al., *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, Flacso México, México, pp. 305-336.
- ZURBRIGGEN, Cristina (2011). "La utilidad del análisis de redes de políticas públicas". *Nueva Época* núm. 66, pp. 181-208.



TOMO VI

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y DERECHOS HUMANOS

BIBLIOGRAFÍA

- ALEJOS José, “Los choles en el siglo del café: estructura agraria y etnicidad”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, eds., *Chiapas: Los rumbos de otra historia*, México, Centro de Estudios Maya, CIESAS, 2002, pp. 319-328.
- ALEXANDER, Gregory, *The Global Debate over Constitutional Property. Lessons for American Takings Jurisprudence*. Chicago, Chicago University Press, 2006.
- ALTAMIRANO M. et al., “Parque Nacional Cañón del Sumidero: Refugio de vertebrados terrestres”, *Conabio, Biodiversitas*, 80, 2008, pp.12-15.
- ALTERMAN, Rachelle (2010) *Takings International. A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights*. Washington, American Bar Association.
- AMBIO, et al. *Bosques con todos. Propuesta de una nueva política forestal*. México, Ambio, RedMocaf, CCMSS, 2018, p. 32. Disponible en: https://issuu.com/ambio.scolelte/docs/nota_2bosques_contodos?fbclid=IwAR2vooGrtU7eawc2P54BdHAO9bV4UTjDVYajnaGy3mr7WpKt0bz9l92V6-0 Fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.
- ARREOLA, Arturo, “Marginación y cambio de uso del suelo en la Reserva de la biosfera El Triunfo, Chiapas”, en Miguel Ángel Pérez-Farrera, Nayely Martínez-Meléndez, Alejandro Hernández-Yañez, Arturo Arreola-Muñoz, eds., *La Reserva de la Biosfera El Triunfo, tras una década de conservación*. Tuxtla Gutiérrez, Unicach, 2004, 265-295.
- ARRIAGA, Laura y Alfredo Ortega, “Aspectos Generales”, en Laura Arriaga y Alfredo Ortega, eds., *La Sierra La Laguna de Baja California Sur*. México, CIBNOR, 1988, p. 22.
- ARRIAGA, Laura, et al, *La Sierra de La Laguna, fundamentos para apoyar la creación de una Reserva de la Biósfera*. México, CIBNOR/WWF, 1992, p. 4.
- AZAOLA, Elena. *Rebelión y derrota del magonismo agrario*. México, FCE/SEP80, 1982.
- AZUELA, Antonio y Carlos Herrera “La propiedad que no se discute. Jueces y expropiaciones en la Ciudad de México” en Antonio Azuela, coordinador, *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México, IIS/UNAM, 2013.
- AZUELA, Antonio, “La terre ne se vende pas, elle’saime et se défend” La productivité sociale du conflit pour Atenco, México en Patrice Melé, ed., *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Presses universitaires de Rennes, 2013.
- , “Una torre de babel para el Ajusco. Territorio, urbanización y medio ambiente en el discurso jurídico mexicano” en Schteingart, Martha y Luciano D’Andrea (compiladores), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. México, El Colegio de México, 1991.
- , *Visionarios y pragmáticos. Hacia una sociología jurídica del derecho ambiental*. México, IIS-Fontamara, 2006.



- BALAKRISHAN, Rajagopal y Olivier de Schutter, eds., *Property from Below: Commodification of Land, Rights and the Counter Movements*. Oxford, Routledge, en prensa.
- BALLINAS, María Luisa, "La toma de decisiones e implementación de políticas ambientales en la gestión de cuencas: el caso del río Sabinal", en Edith Kauffer, coord., *Cuencas en Chiapas: la construcción de utopías en cascada*. México, CIESAS, 2014, pp. 81-109.
- BARTRA, Armando, "Conciertos y desconciertos del desarrollo sustentable. Participación social y gestión en los programas regionales" en Carlos Toledo y Armando Bartra, coords. *Del círculo vicioso al círculo virtuoso. Cinco miradas al desarrollo sustentable en las regiones marginadas*. México, PNUD/Semarnap/Plaza y Valdés, 2000.
- BECK, Ulrich, *Ecological Politics in an Age of Risk*. Oxford/Cambridge, Polity Press, 1995.
- BELLO SÁNCHEZ, María de Lourdes, Marco Jurídico del Parque Nacional Cumbres de Monterrey" en César Cantú et al., coords. *Historia Nacional del Parque Nacional Cumbres de Monterrey*, México. México, UANL, Conanp-PNCM, Pronatura Noreste A.C., Consejo de Flora y Fauna Silvestre de Nuevo León, 2013. pp. 357-370.
- BENDA-BECKMAN, Franz von, Keebet von Benda-Beckam y Melanie G. Wiber, eds., *Changing Properties of Property*. Nueva York, Berghahn Books, 2006.
- BETANCOURT POSADA, Alberto et al., *Del monólogo a la polifonía. Proyectos supranacionales y saberes indígenas en la gestión de áreas naturales protegidas (1990-2010)*. México, UNAM, CONACYT, 2014, p. 401.
- BEZAURY-CREEL, Juan. E. "El Valor de los Bienes y Servicios que las Áreas Naturales Protegidas Proveen a los Mexicanos", The Nature Conservancy Programa México - Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. México, D.F, 2009.
- BEZAURY-CREEL, Juan E., Susana Rojas Gonzales de Castilla, and José María Makepeace Moscoso, "Brecha en el financiamiento de las áreas naturales protegidas federales de México Fases I y II", The Nature Conservancy, 2011, 52 pp.
- BEZAURY-CREEL, Juan E., *Agua dulce. Conservación de la biodiversidad, protección de los servicios ambientales y restauración ecológica en México*. México, The Nature Conservancy / Walton Family Foundation, 2017.
- BOEGE, Eckart, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008.
- BOURDIEU, Pierre, *Raisons Pratiques*, París, Éditions du Seuil, 1994.
- BOYER, Christopher R., *Becoming Campesinos: Politics, Identity, and Agrarian Struggle in Postrevolutionary Michoacán, 1920-2000*. Stanford, Stanford University, 2003.
- BRECEDA, Aurora et al., "Conservación en la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna, Baja California Sur: logros y retos", *Investigación y ciencia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes*. México, núm. 60, marzo de 2014, p. 79.
- BRENNER, Ludger, "Aceptación de políticas de conservación ambiental: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. IX, núm. 30, mayo-agosto, 2009, pp. 259-295.
- BRUNETT, Edgar, et al., "Pago por servicios ambientales hidrológicos: caso de estudio Parque Nacional del Nevado de Toluca, México" en CIENCIA ergo sum, vol. 17-3, noviembre 2010-febrero 2011. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, pp. 286-294.



- CALLEROS-RODRÍGUEZ, Héctor y María Lourdes Guevara-Romero, “La Comunidad Zona Lacandona y las áreas naturales protegidas en su territorio”. *Desenvolvimiento e Meio Ambiente*, vol. 38, p. 155-177, agosto 2016, pp. 155-177.
- CAMACHO-BERNAL, Teresita y Tim Trench, “De la ‘tierra para los pobres’ a espacios de conservación y disputa: la Selva Lacandona y la Sierra Madre de Chiapas desde la perspectiva de la justicia ambiental”. *Revista Liminar*. En dictamen.
- CANCINO, Jorge *et al.*, “Contexto local”, en Laura Arriaga, ed., *Estrategia para la conservación de La Sierra de La Laguna*. México, CIBNOR, 1994, p. 57.
- CANO, Ingreet, “Hacer ejido y sentido de comunidad. El devenir en la acción colectiva, el Estado y la conservación ecológica en México”, *Revista de Antropología Social de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 26, 2, 2017, pp. 259-280.
- CANTÚ, César *et al.*, “El Parque Nacional Cumbres de Monterrey en el Contexto Mexicano de la Conservación”, en César Cantú *et. al.* coords. *Historia Nacional del Parque Nacional Cumbres de Monterrey*. México, UANL, CONANP-PNCM, Pronatura Noreste A.C., Consejo de Flora y Fauna Silvestre de Nuevo León, 2014, p. 17.
- CARABIAS, Julia, Javier De la Maza y Rosaura Cadena, coords., *Conservación y desarrollo sustentable en la Selva Lacandona. 25 años de actividades y experiencias*. México, Natura y Ecosistemas Mexicanos, A.C., 2015, p. 694.
- CARABIAS, Julia y Alejandra Rabasa, “Cien años de políticas y normatividad ambiental” en Pedro Salazar, Francisco A. Ibarra Palafox y Gerardo Esquivel coord. *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2017.
- CARLSEN, Laura, “El corredor biológico mesoamericano: la nueva inserción de la biodiversidad en el mercado global”, en: Corinna Heineke, comp., *La vida en venta: transgénicos, patentes y biodiversidad*, El Salvador, Fundación Heinrich Böll, 2002, pp. 197-214.
- CASAS-FERNÁNDEZ, Alejandro, “Flora ilustrada de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca”, *Rev. Mex. Biodiv.* vol.80 no.3 México dic. 2009. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-34532009000300034
- CASTELLANOS-NAVARRETE, Antonio y Jansen K, “Antonio y Kees Jansen, 2015, “Oil palm expansion without enclosure: Smallholders and environmental narratives”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 42, núms. 3-4, pp. 791-816
- CCA, *Cañón del Sumidero II: expediente de hechos relativo a la petición SEM-11-002*, Montreal, Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, 2015, p. 90.
- CEBALLOS, Gerardo, *Propuesta de recategorización*, México, Conanp, enero de 2011, p. 74.
- CEDEM-ITESM, *Población de México en comparación con Nuevo León y el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) 1950-2010*, México, ITESM, 2011. p. 1.
- CHACÓN FREGOSO, Gina I. y Javier Garduño Arredondo, “¿Cuánto invierte el gobierno en la protección de nuestro hogar...nuestro patrimonio natural?” En *Noroeste en la Mira. Gobernanza y protección Ambiental*, 2017. Disponible en <http://noroosteenlamira.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/infografía-APN-web.pdf>.
- CIDE, *Evaluación de Diseño del Programa de Acción para la Conservación de la Especie: Vaquita*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.



- COLIN, Xavier, "Historia de la colonización agropecuaria de las vertientes orientales de la Sierra de los Tuxtlas. Análisis y diagnóstico de los sistemas agrarios pasados y actuales, Veracruz (México) en Bernard Tallet, Comp., *Cambios en los sistemas agropecuarios: cuatro estudios de caso en el sotavento veracruzano*, México, CIDE, 2005.
- CONABIO, *Capital natural de México: evaluación del conocimiento y tendencias de cambio, perspectivas de sustentabilidad, capacidades humanas e institucionales*, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad, 2017.
- CONANP, *Resumen del programa de manejo del área de protección de recursos naturales zona de protección forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de la Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas, Chiapas*, Conanp, s. f. Documento sin publicar, p. 174.
- COSSÍO, José Ramón, *Derechos y cultura indígena: los dilemas del debate jurídico*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- CRUZ BURGUETE, Jorge Luis, *Identidades en fronteras, fronteras de identidades. El elogio de la intensidad de los tiempos en los pueblos de la frontera sur*, México, El Colegio de México, 1998, p. 358.
- CRUZ MORALES, Juana, "Desafíos para construir la democracia ambiental en la cuenca alta del río El Tablón, Reserva de la Biosfera La Sepultura, Chiapas, México", en: Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim, *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas, México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2014, pp. 21-60.
- DÁVALOS ÍÑIGUEZ, Luis *et al.*, "Categorías de las áreas naturales protegidas en México y una propuesta para la evaluación de su efectividad", *Investigación y Ciencia*, vol. 22, núm. 60, marzo-, 2014, 65-70.
- DE LA MAZA, Roberto, "Una historia de las áreas naturales protegidas en México", *Gaceta Ecológica*, núm. 51, 1999.
- , *Historia de las áreas naturales protegidas de México*, México, El Colegio de México-Fundación Gonzalo Río Arronte-UNAM, México, 2005.
- DESCHAMPS, Paulina, Beatriz Zavaris e Iván Zúñiga, *Revisión de la Implementación de REDD+ en México. Análisis de los Programas Especiales en Áreas de Acción Temprana REDD+*. México: CCMSS, 2015, p.48.
- DÍAZ CRUZ, Julio. "¿Cuál es la escala de un documento? Rastreado los movimientos de la ciencia y tecnología a partir del programa de manejo para un área natural protegida de México" en Lizardi Gómez, Alejandra Guadalupe y Kenia Berenice Ortiz Cadena, coords., *Cartografías del movimiento. Bosquejos de espacios creados por recorridos de individuos y artefactos*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2012.
- DÍAZ GUILLÉN, Roger Heli, *Estudio sobre Tenencia de la Tierra en la Reserva de la Biosfera La Encrucijada. Programa para la integración o Modificación de los Programas de Manejo de la Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación (PROMANP)*, Reserva de la biosfera La Encrucijada. Conanp, 2014, Documento sin publicar.
- DÍAZ Y DÍAZ, Martín, *Ensayos sobre la propiedad* (compilados por Antonio Azuela), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM, 2014.
- DURAND, Leticia, "¿Todos ganan? Neoliberalismo, naturaleza y conservación en México". *Sociológica*, año 29, núm. 82, mayo-agosto 2014, pp.183- 223.
- DURAND, Leticia, Fernanda Figueroa y Tim Trench, "Inclusión, exclusión y estrategias de participación en áreas protegidas de la Selva Lacandona, Chiapas", en Leticia Durand, Fernanda Figueroa y Mauricio Guzmán,



- eds. *La Naturaleza en contexto. Hacia una ecología política mexicana*. México, UNAM, El Colegio de San Luis, 2012, pp. 237-267.
- ESCALANTE, Roberto, "Tenencia de la tierra en la reserva de la biosfera El Triunfo", en: Miguel Ángel Pérez-Farrera, Nayely Martínez-Meléndez, Alejandro Hernández-Yañez, Arturo Arreola-Muñoz, eds., *La Reserva de la Biosfera El Triunfo, tras una década de conservación*. Tuxtla Gutiérrez, Unicach, 2004, pp. 337-350.
- ESPAÑA-LIZÁRRAGA, María Daniela, "Minería en la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna en Baja California Sur", Universidad Autónoma de Baja California Sur, 2015, p. 22.
- ESPARZA HERNÁNDEZ, Luis Gerardo, "Estudio comparativo de los parques nacionales y las reservas de la biosfera (1899-2000)" en *Revista de Geografía Agrícola* núms. 48-49, 2012.
- _____, *Estudio del manejo y conservación del Parque Nacional Cumbres de Monterrey (PNCM), según decreto del 2000 bajo un enfoque de desarrollo sustentable basado en la participación ciudadana*. UANL-IIS, 2014, p. 26.
- ESQUIVEL RÍOS, Susana, et. Al., "Turismo rural, política ambiental y redes de política pública en la Reserva de la Biósfera de la Mariposa Monarca", *Rosa dos Ventos*, volumen, núm. 2, julio de 2011, p. 290-300.
- ESTRADA SAAVEDRA, Marco, La comunidad armada rebelde y el EZLN. Un estudio histórico y sociológico sobre las bases de apoyo zapatistas en las cañadas tojolabales de la Selva Lacandona (1930-2005), El Colegio de México, 2007, p. 625.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta, 1999.
- FIGUEROA, Fernanda et al., "Evaluación de la efectividad de las áreas protegidas para contener procesos de cambio en el uso del suelo y la vegetación. ¿Un índice es suficiente?" *Revista Mexicana de Biodiversidad*, vol. 82, 2011, pp. 951-963.
- FLORES-VILLELA, O., y L. Canseco-Márquez, "Nuevas especies y cambios taxonómicos para la herpetofauna de México". *Acta Zool. Mex.* 2004. 20: 115-144. Disponible en: https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- FMCN, "Project Finance for Permanence in Mexico". Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza y colaboración con Gordon and Betty Moore Foundation. 7 pp., 2016.
- FUEYO, Luis, Mac Donald y Dirección General de FMCN, *Diversificación productiva, pesca responsable y conservación de la vaquita (Phocoena sinus) en el Alto Golfo de California*. México, Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, 2016, p. 2.
- GALICIA LUNA, Violeta, *Cartografías del deseo en Chiapas: Entre la conservación y el extractivismo*. Tesis de Maestría en Ciencias en Recursos Naturales y Desarrollo Rural. ECOSUR, 2016.
- GARCÍA, Antonino, coord., *Extractivismo y neoextractivismo en el sur de México: múltiples miradas*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, 2017, p. 356
- GARCÍA, Antonino, Denise Soares y Antonieta Zárate Toledo, "Calentamiento global en la cuenca hidrográfica Río Grande-Lagunas de Montebello, Chiapas. Percepciones, manifestaciones, causas e impactos", en Denise Soares y Antonino García, coords., *La cuenca del río Usumacinta desde la perspectiva del cambio climático*, Jiutepec, Mor., Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2017, pp. 363-422.
- GARCÍA, E, *Modificaciones al sistema de clasificación climática de Köppen*, 5a. ed., Instituto de Geografía, unam, México, 2004. Disponible en: https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.



- GARRET, Wilbur, "La Ruta Maya", *National Geographic*, vol. 176, núm. 4, octubre, pp. 424- 479.
- GARZA, Gustavo, "El Área Metropolitana de Monterrey en el año 2020", *Estudios Demográficos y Urbanos*. México, vol. 13, num. 3, 1998, p. 669.
- GLUCKMAN, Max. *Costumbre y conflicto en África*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad de Ciencias y Humanidades, 2009.
- GONZÁLEZ MOLINA, Osvaldo, *La conservación comunitaria en la sombra de la mina: apropiación territorial, instituciones locales y gobernanza en el ejido Ovando La Piñuela, Escuintla, Chiapas, 1980-2013*, Tesis de maestría en Ciencias en Desarrollo Rural Regional, San Cristóbal de las Casas, Universidad Autónoma Chapingo, 2015.
- GUIRY, M.D., y G.M. Guiry, AlgaeBase. *World-wide electronic publication*, 2004, en https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- HABERMAS, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Vol I. Madrid, Taurus, 1987.
- HERMET, Guy, Ali Kazancigil y Jean-Francois Prud'homme. *La gouvernance. Un concept et ses applications*. Paris, Karthala, 2005.
- HERNÁNDEZ NAVA, José, *Pueblos indígenas, la gestión del territorio y el Estado de Derecho en las áreas protegidas estudio de caso: Área de protección de flora y fauna Cascadas de Agua Azul, Chiapas, México*. Conanp, s. f. Documento sin publicar
- HERNÁNDEZ, X. E. "Exploración etnobotánica en maíz", *Fitotecnica Latinoamericana*, 1972, núm. 8, p.46-51. En https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I01_Elconocimientobiog.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- INE, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera La Encrucijada*, México, INE, SEMARNAP, 1999, p. 184.
- INEGI, *Agenda estadística de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 2017. Disponible en http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Sintesis_CNM_2017.pdf . Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- LARSSON, Martin, "Garbage in Paradise Development, tourism, and the environment", en *Development in Chiapas: Dams, Tourism and Peasant Politics*. Tesis de doctorado en filosofía, Manchester, Universidad de Manchester, 2017, pp. 140-167.
- LAZOS, Elena y Luisa Paré (2000) *Miradas indígenas sobre una naturaleza entristecida. Percepciones del deterioro ambiental entre nahuas del sur de Veracruz*. México, UNAM-IIS/Plaza y Valdés.
- LAZOS, Elena, "La ganaderización de dos comunidades veracruzanas. Condiciones de la difusión de un modelo agrario" en Luisa Paré y Martha Judith Sánchez, Coords., *El ropaje de la tierra. Naturaleza y cultura en cinco zonas rurales*, México, UNAM, Plaza y Valdés, 1996, p. 177-242.
- LEGORRETA, María del Carmen y Márquez Conrado, "¿Es posible la conservación de las áreas protegidas por decreto? Retos sociopolíticos para la gestión ambiental democrática en las comunidades Nueva Palestina y Frontera Corozal, Ocosingo, Chiapas", en: Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim, *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas, México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2014, pp. 129-171.
- LEGORRETA, María del Carmen, *Religión, política y guerrilla en las Cañadas de la selva Lacandona*, México, Cal y arena, 1998, p. 333.



- _____, "Atrapados en el laberinto de la mendicidad. Democracia y política ambiental en las reservas de biosfera Montes Azules y Lacantún, Chiapas", en: Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim, *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas, México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2014, pp. 173-213.
- LÉONARD, Eric, André Quesnel y Emilia Velázquez, Coords., *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, México, CIESAS, Institut de Recherche Pour le Developpement, 2003, p. 306.
- LÉONARD, Eric y Jean Foyer, *De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México*. México, IRD/CEDRISA, Cámara de Diputados, 2011.
- LEYVA, Xóchitl y Gabriel Ascencio, *Lacandonia al filo del agua*, México, CIESAS, UNAM, CIHMECH, Gob. del Edo. de Chis., UNICAH, FCE, 1996, 210 p.
- LEYVA, Xóchitl, "Catequistas, Misioneros y Tradiciones en las Cañadas", en Juan Pedro Viquiera y Mario Humberto Ruz, *Chiapas. Los Rumbos de otra historia*, México: UNAM, CIESAS, 2004, pp. 375-405.
- LIBERT, Antoine y Tim Trench, "Bosques y suelos en el contexto de REDD+: Entre gobierno y gobernanza en México", *Terra Latinoamericana*, 34, 2016, pp. 113-124.
- LIBERT, Antoine, "Belleza escénica y conflicto territorial: la manufactura de la naturaleza en las Cascadas de Agua Azul, Chiapas", *Revista EntreDiversidades*, en prensa.
- LIMÓN, Fernando, *Memoria y esperanza en el pueblo maya chuj. Conocimiento cultural y diálogos en las fronteras*. Tesis de doctorado en sociología, Benemérita Universidad de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, 2007.
- LISBONA, Miguel "Los estudios sobre zoques de Chiapas. Una lectura desde el olvido y la reiteración", *Anuario 1993, Instituto Chiapaneco de Cultura*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del Estado de Chiapas, Instituto Chiapaneco de Cultura, pp. 78-125.
- LISCOVSKY, Iris, Teresita Camacho-Bernal, Manuel Parra, "Las relaciones de consentimiento multinivel en las políticas socioambientales: un análisis desde el ecoturismo en México", en Antonino García, coord., *Extractivismo y neoextractivismo en el sur de México: múltiples miradas*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, 2017, pp. 291-316.
- LOBATO, Rodolfo, *Qu'ixin Qu'inal: La colonización tzeltal en la Selva Lacandona*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia, Secretaría de Educación Pública, 1979, 196 p.
- MAASS, Sergio Franco, et. al., "Cambio de uso del suelo y vegetación en el Parque Nacional Nevado de Toluca, México, en el periodo 1972-2000", en *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*. 2006.
- MALDONADO-COPELLO, María Mercedes y Diego Isaías Peña, "Cambio constitucional, jueces, función social de la propiedad y expropiación en Colombia" en Antonio Azuela, (Coordinador) *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México, Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) / Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- MALDONADO-COPELLO, María Mercedes y Diego Isaías Peña. "Jueces, derechos humanos e indemnización en caso de expropiación: análisis de casos de Ecuador", en Antonio Azuela, coordinador, *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) / Lincoln Institute of Land Policy, 2013.



- MARCH, Ignacio y Alejandro Flamenco Sandoval, *Evaluación rápida de la deforestación en las áreas naturales protegidas de Chiapas (1970-1993)*, Ecosur, TNC, USAID, 1996, disponible en: http://www.ecosur.mx/sitios/images/stories/ecosur/Servicios/LAIGE/documentos_linea/docclipdf_art_tnc.pdf. Fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.
- MARTIN, Aaron, *Procesos de lucha y arreglos institucionales*, Tesis de doctorado. COLMICH. 2001, p. 176.
- MARTÍNEZ BORREGO, Estela, "Integración económica, sistema productivo y conservación en los bosques donde hiberna la mariposa Monarca" en Hubert Carton de Grammont, coord., *Globalización, deterioro ambiental y reorganización social en el campo*. México, Juan Pablos Editor, UNAM, 1995, pp. 95-121.
- , "La 'visibilidad social' del problema ambiental en la reserva de la mariposa monarca" en Luisa Paré y Martha Judith Sánchez, coords., *El ropaje de la tierra. Naturaleza y cultura en cinco zonas rurales*. México, UNAM-Plaza y Valdés, 1996, pp. 415-471.
- , "Integración económica, sistema productivo y conservación en los bosques donde hiberna la mariposa Monarca" en Hubert Carton de Grammont, coord., *Globalización, deterioro ambiental y reorganización social en el campo*. México, Juan Pablos Editor, UNAM, 1995, p. 110.
- MARTÍNEZ M, *La participación de los pueblos indígenas en los proyectos de cooperación al desarrollo de la Comisión Europea*. Tesis doctoral Procesos Políticos contemporáneos. Universidad de Salamanca, 2009.
- MARTÍNEZ ZORRILLA, David, "The Structure of Conflicts of Fundamental Legal Rights" en *Law and Philosophy*, núm. 30, 2011, pp. 729–749.
- MASTRETTA, Alicia, "Todo lo que tienes que saber de la batalla ecológica por el Nevado de Toluca" en *Vice*, 05 de diciembre de 2016. Disponible en: https://www.vice.com/es_mx/article/qbvaem/nevado-de-toluca-focos-rojos-que-el-estado-mexicano-no-quiere-ver. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2018.
- MEGCHÚN, Rodrigo, *Los pobladores de Emiliano Zapata en la Reserva de la Biosfera Montes Azules, Chiapas, como sujetos de políticas agrarias y ambientales (1968-2015)*, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, El Colegio de Michoacán, 2016.
- MEJÍA, Ludivina, *Reapropiación del territorio lacustre de Montebello: el caso de un pueblo fronterizo chuj en Chiapas*, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, El Colegio de San Luis, 2013.
- MELÉ, Patrice, "Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine", en *Conflits et Territoires*, Tours : Presses universitaires François-Rabelais, Francia, 2014, p. 12.
- , *Transactions territoriales. Patrimoine, environnement et actions collectives au Mexique*. Tours, Presses Universitaires Francois Rabelais, Collection Villes et Territoires, 2011.
- , *Pour une géographie de l'action publique. Patrimoine, environnement et processus de territorialisation*. Habilitation à diriger des recherches. Université Francois Rabelais, Tours, 2006.
- MENDOZA, Natalia, *Conversaciones del desierto. Cultura, moral y tráfico de drogas*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.
- MENDOZA, R., y P. Koleff (coords.), "Especies acuáticas invasoras en México". Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México. 2014. Disponible en https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Sintesis_CNM_2017.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- MEYER, John M., "Giffort Pinchot, John Muir, and the Boundaries of Politics in American Thought", *Polity*, vol. 30, núm. 2, 1997, (invierno), pp. 267-284.



Milenio, “Los demandan por no autorizar Valle de Reyes”, 2 de febrero de 2009.

Millenium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Island Press, Washington, DC, 2005.

MIRANDA REDONDO, Rafael y Miguel Ángel Vásquez Sánchez, “Selva Zoque, tierra tzotzil: la migración indígena a selvas tropicales”, en Miguel Ángel Vásquez Sánchez e Ignacio J. March, eds., *Conservación y desarrollo en la selva El Ocote, Chiapas*, ECOSUR, CONABIO, 1996, pp. 209-262.

MORINEAU, Oscar, *Los derechos reales y el subsuelo en México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MOYN, Samuel, *Human Rights and the Uses of History*. Londres, Verso, 2014.

MUENCH, Pablo, *Libro Blanco de la Selva*. Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible, Unión Europea, Gobierno del Estado de Chiapas, s. f., s. l. i., p. 180.

NAHMAD, Salomón, “El Proyecto del Fondo Mundial para la Protección del Medio Ambiente (Gef) en Cuatro Áreas Naturales Protegidas de México y su Impacto Social”. *Journal of Political Ecology*, vol. 7, 2000, pp.19-42.

NAVARRO, S.A., y A. Gordillo. *Catálogo de autoridad taxonómica de la avifauna de México*. Museo de Zoología, Facultad de Ciencias, unam. Base de datos snibConabio, proyecto CS010. En https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.

ONU, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible (A/HRC/34/49 4 GE.17-00826). Nueva York. Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017.

OROZCO, María de Lourdes, “Pobreza y explotación de recursos pesqueros en el Alto Golfo de California”. *ComercioE*, vol. 48, núm. 12, 2008, p. 1002-1011.

ORTEGA DEL VALLE, David *et al.*, Áreas de conservación certificadas en el estado de Oaxaca, Oaxaca México, WWF/CONANP, 2010, p. 133.

ORTEGA, F., R.L. Sedlock y R.C. Speed., “Evolución tectónica de México durante el Fanerozoico”, en J. Llorente, E. González y N. Papavero, Eds., *Biodiversidad, taxonomía y biogeografía de artrópodos de México*, vol. II. unamConabio, México, 2010 pp. 3-59. En https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I01_Elconocimientobiog.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.

PARÉ, Luisa y Tajín Fuentes. *Gobernanza ambiental y políticas públicas en Áreas Naturales Protegidas: lecciones desde Los Tuxtlas*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2007

PEDROCHE, F.F., K.M. Dreckmann, A. Senties y R. Margain, “Diversidad algal en México”, en R. Gío y E. LópezOchoterena (eds.), *Diversidad biológica en México*. Revista de la Sociedad Mexicana de Historia Natural XLIV (especial). 1993. En https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.

PÉREZ, Ana Bella, *Entre montañas y cafetales: Luchas agrarias en el Norte de Chiapas*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Antropológicas, 1989, p. 235.

PÉREZ-JIMÉNEZ, Sol, *Territorialidades contenciosas en México: El caso de la minería*. Tesis de Maestría en Geografía Ambiental, Morelia, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental / UNAM, 2014.

PROFEPA, *El Alto Golfo de California. Los esfuerzos para la protección de la vaquita marina y la totoaba*. México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2018, p. 39.



- PRONATURA SUR, Relatoría taller de tenencia de la tierra y terrenos nacionales dentro de la Reserva de la biosfera La Aepultura, 2015, Documento sin publicar.
- QUADRI, Gabriel y Paulo Quadri, *México un Estado sin tierra. Hacia una propiedad pública de la tierra en Áreas Naturales Protegidas*, México, M.A. Porrúa, 2016, p. 322.
- RABOTNIKOF, Nora *En busca del espacio común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México, Instituto de Investigaciones Filosóficas/UNAM, 2008.
- RAFFESTIN, Claude “Repères pour une théorie de la territorialité humaine” en *Réseaux territoriaux*. Caen: Paradigme, 1988, pp. 263-279.
- RAMÍREZ CARREÑO, Gloria, *Elaboración de Programas de Conservación y Manejo para la Región Frontera Sur ANPs de carácter federal*. Ecobiosfera El Triunfo S. C. Informe final SNIB-CONABIO, proyecto núm. DQ014. México, D.F, 2012, disponible en: <http://www.conabio.gob.mx/institucion/proyectos/resultados/InfDQ014.pdf> Fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.
- RAMÍREZ-PULIDO, J., J. Arroyo-Cabrales y A. Castro-Campillo, “Estado actual y relación nomenclatural de los mamíferos terrestres de México”. *Acta Zool. Mex.* 21: 21-82. 2005. En https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- RAMÍREZ-PULIDO, J., J. Arroyo-Cabrales y N. González-Ruiz, “Catálogo de autoridades de los mamíferos terrestres de México”. División de Ciencias Biológicas y de la Salud, Uam-Iztapalapa. Base de datos snib-Conabio, proyecto ES010. 2008. Disponible en https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- RIVERA FARFÁN, Carolina *et al.*, *Diversidad religiosa y conflicto en Chiapas. Intereses, utopías y realidades*. NAM, CIESAS, COCYTECH, Secretaría de Gobierno del Estado de Chiapas, Secretaría de Gobernación, 2005, p. 412.
- RODRÍGUEZ QUIROZ, Gerardo, *Sociedad, pesca y conservación en la Reserva de la Biósfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado*. La Paz, CIBNOR, Tesis de Doctorado en Ciencias en el Uso, Manejo y Preservación de los Recursos Naturales, 2018, p. 110.
- RODRÍGUEZ QUIROZ, Gerardo, y Álvaro Bracamontes Sierra, “Pertinencia de las ANP como política de conservación y mejoramiento de la calidad de vida. Análisis de la percepción de la Reserva de la Biósfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado” en *Estudios Sociales* (Hermosillo, Sonora), volumen 16, núm. 32, julio-agosto 2008, p. 17.
- ROMANÍ, Julio, *De necesidades y necesidades. Anatomía de un conflicto agrario-ambiental en la zona norte de la Lacandona*. Corredor Biológico Mesoamericano México, Serie Acciones, número 4, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, GEF y SEMARNAT, 2009, p. 81.
- ROMERO SCHMIDT, Heidi Schmidt y Alfredo Ortega Rubio, “Polémica actual: el Decreto de Reserva versus minería a cielo abierto”, en Magdalena Lagunas Vázquez, Luis Felipe Beltrán-Morales y Alfredo Ortega Rubio, eds., *Diagnóstico y análisis de los aspectos sociales y económicos en la Reserva de la Biósfera Sierra La Laguna, Baja California Sur, México*. México, Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C. (CIBNOR), 1993, pp. 275.
- ROSEBERRY, William, “Hegemonía y lenguaje contencioso”, en Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent, eds., *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*, México: Ediciones Era, 2003, pp. 213-238.
- ROSS, Alf, “Tù-Tù”, *Harvard Law Review*, núm. 70, marzo de 1957.



- RZEDOWSKI, J., "El endemismo en la flora fanerogámica mexicana: una apreciación analítica preliminar". Acta Bot. Mex. 15: 47-64. 1991. Disponible en https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- RZEDOWSKI, J., "El endemismo en la flora fanerogámica mexicana: una apreciación analítica preliminar". Acta Bot. Mex. 15: 47-64. 1991. Disponible en https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- SALAZAR, Pedro, "Confesiones de un liberal igualitario", en *Nexos*, marzo, 2014.
- SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel et al., cords, *Planes geoestratégicos, desplazamientos y migraciones forzadas en el área del proyecto de desarrollo e integración de Mesoamérica*, s. l. i., Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras, DEAS-INAH (México), Centro de Estudios de Fronteras e Integración, Universidad de Los Andes-Táchira (Venezuela), Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia (Colombia), 2011, p. 455.
- SANTOS, Milton *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona, Editorial Ariel, 2000.
- SCOTT, James, *Seeing Like a State*, Yale University Press, New Haven, 1998.
- SEMARNAP, *La gestión ambiental en México*, México, Semarnap, 2000, 374 pp.
- _____, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera Alto Golfo y Delta del Río Colorado*. México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 1995, p. 1. La información biológica básica puede verse en la ficha técnica de Conabio en: http://www.conabio.gob.mx/gap/images/0/0f/17_Alto_Golfo_California.pdf
- _____, *Análisis de las debilidades y fortalezas jurídicas del régimen de Áreas Naturales Protegidas*. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales / DAT Consultores, 2004.W.
- _____, *Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera El Ocote*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2001, p. 144.
- _____, *Programa de Acción para la conservación de la especie: Vaquita (Phocoena sinus)*. Estrategia integral para el manejo sustentable de los recursos marinos y costeros en el Alto Golfo de California. México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2008.
- _____, Conafor, GEF y PNUD, "¿Sabías que en México se produce madera certificada?" Proyecto Biodiversidad en Bosques de Producción y mercados Certificados. Semarnat-Conafor-gef-pnud. 2016. Disponible en www.gob.mx/conafor/documentos/biodiversidad-enbosques-de-produccion-y-mercados-certificados-27692. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- SIMEC, Conanp. *Cumbres de Monterrey*. Disponible en: https://simec.conanp.gob.mx/ficha_pdf.php?anp=153&reg= Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2018.
- SIMMEL, George, *Conflict*. The Free Press of Glencoe Nueva York, 1964.
- SIMONIAN, Lane, *La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México*, México, SEMARNAP, IMERNAR, 1999; Emily Wakild, *Revolutionary Parks. Conservation, Social Justice, and Mexico's National Parks, 1910-1940*. Tucson, The University of Arizona Press, 2011.
- TOLEDO, Víctor Manuel, "Re-pensar la conservación: ¿Áreas Naturales Protegidas o conservación bio-regional?". *Gaceta Ecológica*, INE, núm. 77, 2005, pp. 67-82.
- _____, "La riqueza florística de México: un análisis para conservacionistas", en S. Guevara, P. Moreno-Casasola y J. Rzedowski (eds.), *Logros y perspectivas del conocimiento de los recursos vegetales de México en vísperas del siglo xxi*. Instituto de Ecología, A.C.-Sociedad Botánica de México, Xalapa, 1993,



- pp. 109-123. Disponible en https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- TOLEDO, Sonia, *Fincas, Poder y Cultura en Simojovel, Chiapas*. San Cristóbal de las Casas, Chiapas, UNAM, Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste, Universidad Autónoma de Chiapas, Instituto de Estudios Indígenas, 2002, p. 330.
- TOSCANA, Alejandra Aparicio y Rebeca Granados Ramírez, “Recategorización del Parque Nacional Nevado de Toluca” en *Política y Cultura*, otoño 2015, núm. 44, pp. 79-105.
- TRENCH, Tim, “¿Ganando terreno?: La Conanp en la subregión Miramar de la Reserva de la Biosfera Montes Azules, Chiapas”, en Carmen Legorreta, Conrado Márquez y Trench Tim, *Paradojas de las tierras protegidas: democracia y política ambiental en reservas de biósfera en Chiapas, México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2014, pp. 61-105.
- , “Exclusión y Áreas Naturales Protegidas: la agenda pendiente de los poblados “irregulares” en la Reserva de la Biosfera de Montes Azules (Chiapas)”, en Antonino García, coord., *Extractivismo y neoextractivismo en el sur de México: múltiples miradas*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, 2017, pp. 207-254.
- , “The case of the Lacandón Community, Chiapas,” *Identities: Global Studies in Culture and Power*, vol. 15, núm. 5, 2008, pp. 607-634.
- , *Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la Selva Lacandona. 1950- 2000*, México, Fondo de Cultura Económica, CIESAS, 2002, p. 505.
- UNESCO-MAB Biosphere Reserves Directory, Mexico Cumbres de Monterrey (Biosphere Reserve Information). Disponible en <http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?mode=all&code=MEX+21> Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2018.
- Biosphere Reserves Directory, Mexico Sierra La Laguna (Biosphere Reserve Information). Disponible en: <http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?mode=all&code=mex+13> Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018.
- , Formulario de propuesta de Reserva de la biosfera, 2013, disponible en: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/biosphere_reserve_nomination_form_2013_es.pdf. Fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.
- Universidad Autónoma de Chapingo, *Relatoría del Foro “Análisis retrospectivo y prospectivo de la tenencia de la tierra en la Selva Lacandona”*, San Cristóbal de las Casas, Universidad Autónoma de Chapingo, Conservación Internacional, USAID, 2006. Documento sin publicar. URQUIZA, Juan Humberto Urquiza y Luz Emilia Aguilar Zinser, “Nevado de Toluca: olvido, deterioro y cambios a la ligera” en *Nexos*, 12 de octubre de 2013. Dsponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=18892>. Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018.
- URQUIZA, Humberto, *Ciencia forestal, propiedad y conservación para el desarrollo nacional: los estudios y trabajos ambientales de Miguel Ángel de Quevedo. Una historia de su influencia en las políticas de conservación*. Tesis de doctorado en Historia. UNAM, 2014.
- VÁSQUEZ SÁNCHEZ, Miguel Ángel *et al.*, “Características Socioeconómicas de la Selva El Ocote”, en Miguel Ángel Vásquez Sánchez e Ignacio J. March, eds., *Conservación y desarrollo en la selva El Ocote, Chiapas*, ECOSUR, CONABIO, 1996, pp. 263-307.
- VÁSQUEZ SÁNCHEZ, Miguel Ángel, “La Reserva El Ocote: Retrospectiva y Reflexiones para su futuro”, en Miguel Ángel Vásquez Sánchez e Ignacio J. March, eds., *Conservación y desarrollo en la selva El Ocote, Chiapas*, Ecosur y Conabio, 1996, pp. 2-25.



- VELÁZQUEZ HERNÁNDEZ, Emilia, *Territorios fragmentado. Estado y comunidad indígena en el Istmo veracruzano*. México, Ciesas-El Colegio de Michoacán, 2006, 513 p.
- VELÁZQUEZ, Emilia y Fernando Ramírez, “Disputas y adaptaciones en torno al uso de los recursos en la Reserva de la Biosfera “Los Tuxtlas”, Veracruz”, en Hoffmann, Odile y Emilia Velázquez, Coords., *Territorio y defensa de los recursos: movilizaciones territoriales en América Latina (Brasil, México y América Central)* // Cuaderno Meso 1, Xalapa-París, CIESASIRD, 2015 [En línea en www.meso.hypotheses.org Consultado el 01 de agosto de 2018].
- _____, “De recolectores a cultivadores certificados: tensiones y articulaciones de saberes territoriales” Ponencia presentada en el 56 Congreso Internacional de Americanistas, Salamanca, España, 15-20 de julio de 2018.
- VIDAL-ZEPEDA, R., “Las regiones climáticas de México”. Instituto de Geografía, unam, México. 2005. En https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I01_Elconocimientobiog.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- VILLALOBOS CAVAZOS, Oswaldo y Tim Trench, “¿Pero qué le vamos a hacer?”: Un testimonio desde la Selva Lacandona, Chiapas,” *EntreDiversidades*. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, número 3, otoño-invierno 2014, pp. 217-244.
- VILLASEÑOR, J.L., “Diversidad y distribución de las Magnoliophyta de México”, *Interciencia* 28: 160-167. 2003. Disponible en https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- _____, “Los géneros de plantas vasculares de la flora de México”. *Bol. Soc. Bot. Méx.* 75: 105-135. 2004. Disponible en https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- _____, “Diversidad y distribución de las Magnoliophyta de México”, *Interciencia* 28: 160-167. 2003. Disponible en https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- _____, “Los géneros de plantas vasculares de la flora de México”. *Bol. Soc. Bot. Méx.* 75: 105-135. 2004. Disponible en https://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%20I/I11_Estadoconocimiento.pdf. Fecha de consulta: primero de julio al 30 de agosto de 2018.
- VIQUEIRA Juan Pedro, *Encrucijadas Chiapanecas: Economía, Religión e Identidades*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Tusquets Editores, 2002, 527 p.
- VOS JAN DE, “El Lacandón: una introducción histórica”, en *Chiapas. Los Rumbos de otra historia*, Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz. México: UNAM, CIESAS, 2004, pp. 331-361.
- _____, *Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la Selva Lacandona. 1950- 2000*, México, Fondo de Cultura Económica, CIESAS, 2002, p. 505.
- WALRDON, Jeremy, *The Right to Private Property*. Oxford, Clarendon Paperbacks, 1988.
- WILKERSON Jeffrey K., “The Usumacinta River: Troubles on a Wild Frontier Geographic”, *National Geographic*, vol. 168, núm. 4, octubre1985, pp. 514-543.
- WILLIAMS, Raymond, *Keywords: a vocabulary of culture and society*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 270.



FUENTES JURÍDICAS

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988.

Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente de Áreas Naturales Protegidas, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000. DECRETO que declara Parque Nacional “Cumbres de Monterrey”, los terrenos que rodean a dicha población, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de noviembre de 1939.



TOMO VII

DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

CARRANZA, Elías. Directrices de Naciones Unidas en materia de ejecución de sanciones y reinserción social, En: Defensor - Revista de Derechos Humanos. Número 10, año viii, octubre de 2010. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2KrQpWP>].

CNDH. *Antecedentes*. Disponible en línea: [<https://bit.ly/1ipKZhF>].

Código Nacional de Procedimientos Penales (D.O.F.: marz. 05, 2014/jun. 17, 2016). Disponible en línea: [<https://bit.ly/2owaSs9>].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.F.: feb. 5, 1917/ene. 27, 2016). Disponible en línea: [<https://bit.ly/1imezoW>].

Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. Comisión Nacional de Seguridad, OADPRS, diciembre 2018. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2KqiHwk>].

Derecho a la participación para las personas privadas de libertad en Panamá. UNODC para Centroamérica y el Caribe, Opinión Técnica Consultiva núm. 005/2013, dirigida a la Dirección General del Sistema Penitenciario de Panamá, 2013. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2aWWDqd>].

GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis. En nuevo paradigma de la reinserción social desde la perspectiva de los Derechos Humanos. En: Defensor - Revista de Derechos Humanos. Número 10, año viii, octubre de 2010. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2KrQpWP>].

Guía de derechos y beneficios de personas privadas de la libertad en México. Documenta: análisis y acción para la justicia A.C., 2017. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2Wm376A>].

INEGI. En números, documentos de análisis y estadísticas. Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México. vol. 1, Núm. 11, oct-dic 2017. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2p3zyrI>].

Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/08, 131º Período Ordinario de Sesiones, marzo de 2018. Disponible en: [<https://bit.ly/1PIrhQO>].

Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal. UNODC, Viena, 2007. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2SxwFgY>].

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). Asamblea General - ONU, resolución 70/175, anexo, aprobado el 17 de diciembre de 2015. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2Swvj5j>].

Ley Nacional de Ejecución Penal (D.O.F.: jun. 16, 2016). Disponible en línea: [<https://bit.ly/2MXXKuW>].

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (D.O.F.: jun. 29, 1992/jun. 25, 2018). Disponible en línea: [<https://bit.ly/2FReCyH>].

Manual para Administradores Penitenciarios. Una herramienta básica de capacitación y programa para administradores penitenciarios en base a los estándares y normas internacionales. UNODC, Serie de manuales de justicia penal, 2010. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2XjmSA7>].

Medidas Privativas y no Privativas de la Libertad. El Sistema Penitenciario. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. UNODC, Viena, 2010. Disponible en línea: [<https://bit.ly/29ZcMfF>].



Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios. En: Informe del 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Celebrado en Salvador (Brasil), del 12 al 19 de abril de 2010, A/CONF.213/18. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2KohXYT>].

World Prison Brief. World Prison Brief Data, 2018. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2KLybXO>].



TOMO VIII DISCRIMINACIÓN

LIBROS Y ARTÍCULOS

- ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, Nueva York, EEUU/Ginebra, Suiza. Naciones Unidas, 2012.
- AGUILÓ BONET, Antoni Jesús, “Globalización Neoliberal, Ciudadanía y Democracia. Reflexiones Críticas desde la Teoría Política De Boaventura De Sousa Santos”, en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 20, núm. 4, 2008.
- ALSTON, Philip, “Towards a Human Rights Accountability Index”, *Journal of Human Development*. vol.1, núm. 2, 2000.
- ÁLVAREZ, Rosa María, *Equidad de género*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [s. a.], [s. e.], pp. 17-33. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2975/4.pdf>
- ÁLVAREZ LEDEZMA, Mario, *Acerca del concepto “Derechos Humanos”*, México, McGraw-Hill, 2003.
- Amnistía Internacional, *Crímenes de odio, conspiración del silencio, tortura y malos tratos basados en la Identidad Sexual*, Madrid, AI, 2001.
- ANSOLABEHERE, Karina, Valdés Ugalde, Francisco y Vázquez Daniel, eds., *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina*, México, FLACSO/México, 2015.
- ARENDT, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus, 1998.
- BÁEZ CORONA, José Francisco, “Eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México y la reforma constitucional 2011”, en *Una voz pro persona*, Veracruz, Universidad Veracruzana, 2013.
- BELLOFIORE, Riccardo y Taylor, Nicola, *The Constitution of Capital. Essays on Volume I of Marx’s Capital*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004.
- BOBBIO, Norberto, “La naturaleza del prejuicio. Racismo, hoy. Iguales y diferentes”, en Bobbio, Norberto, *Elogio de la templanza y otros escritos morales*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, S.A., 1997.
- , “Racismo, hoy”, en Bobbio, Norberto, *Elogio de la templanza y otros escritos morales*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, S.A., 1997.
- BRITO, Alejandro, Bastida, Leonardo, *Informe de crímenes de odio por homofobia, México 1995-2008, resultados preliminares*, México, Comisión Ciudadana contra los Crímenes de Odio por Homofobia/ Letra S, Sida, Cultura y Vida Ciudadana, A.C., 2009.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona (Artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución)”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, IIJ/UNAM, 2011.
- CABALLERO OCHOA, José Luis y Aguilar Contreras, Marisol, “Nuevas tendencias del derecho a la no discriminación a la Luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en relación con México”, en Luna Corvera, Teresa Gonzáles y Rodríguez Zepeda, Jesús coords., *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*, México, SEGOB/CONAPRED, 2014.
- CARPIZO, Jorge, “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones”, en *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 10, 2009.



- CLÉRICO, Laura y Aldao, Martín, “De la inclusión como igualdad en clave de redistribución y reconocimiento. Rasgos Potencialidades y Desafíos para el derecho constitucional interamericano”, en Bogdandy, Armin von, Armin, Morales Antoniazzi, Mariela y Fix Fierro, Héctor coords., *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, Potencialidades y Desafíos*, México, IIJ/UNAM/IIBDP/Max Planck Institute, 2014.
- CNDH, *El derecho a la no discriminación*, 2ª ed., México, CNDH, 2017.
- _____, *Estructura*. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Estructura>
- _____, *La discriminación y el derecho a la no discriminación*, México, CNDH, 2012.
- _____, *Manual de Organización General de la Comisión de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 2005. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/Manual_org.pdf
- COLCHERO ARAGONÉS, Patricia, Téllez Lino, Hilda, Calcáneo Treviño, Karla Verónica, Ventura Marcial, Enrique, Mendoza Aguilar, Nurimey y Ruiz Flores, Karen Iliana, *Modelo para la defensa de casos de discriminación*, México, SEGOB/CONAPRED, 2011.
- Comisión Ciudadana contra los Crímenes de Odio por Homofobia, *Informe de crímenes*, México, 2000.
- CONAPRED, *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010*, México, CONAPRED, 2010.
- _____, *Encuesta Nacional sobre Discriminación. ENADIS 2010. Resultados Generales*, México, 2011.
- _____, *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*, México, SEGOB/CONAPRED, 2013, t.I. (Col. Legislar sin discriminación)
- _____, *Programa nacional para prevenir y eliminar la discriminación 2006*, México, CONAPRED, 2007.
- _____, *Reporte sobre la Discriminación en México 2012. Introducción General*, CIDE/CONAPRED, México, 2012.
- CONTRERAS, Miguel, *10 temas de derechos humanos*, México, Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, González Salas, Franco Fernando y Roldan Xopa, Francisco, *Derechos y Cultura Indígena. Los dilemas del debate jurídico*, México, Editorial Porrúa, 1998.
- COURTIS, Christian, “Legislación y políticas antidiscriminatorias en México: el inicio de un largo camino”, en De la Torre Martínez, Carlos, *Derecho a la no discriminación*, México, IIJ/UNAM, 2006.
- CRENSHAW, Kimberlé, “Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black Feminist Critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics”, en Wisberg, Kelly, *Feminist Legal Theory*, EE.UU., Foundations, 1993.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio y Vázquez, Rodolfo coord., *Derecho de las mujeres en el Derecho Internacional*, México, SCJN/Fontamara, 2010.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura, “Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia”, en Porras Velasco y Caicedo Tapia, Danilo eds., *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*, Quito, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010. (Serie Justicia y Derechos Humanos, Neo constitucionalismo)
- _____, *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Trotta/ ILSA, 2005.
- Diccionario de la Real Academia Española*. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=DtHwzw2>



- DULITZKY, Ariel, “El principio de igualdad y no discriminación. Claroscuros de la Jurisprudencia Interamericana” en *Anuario de Derechos Humanos*, Chile, núm. 3, Centro de Derechos Humanos/Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2007.
- ESTÉVEZ, Ariadna y Vázquez Daniel eds., “Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria”. *Norteamérica*. México, vol.6 núm.1, enero-junio de 2011. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000100010
- FACIO MONTEJO, Alda, *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis del fenómeno legal)*, San José, Costa Rica, ILANUD, 1992.
- FERRAJOLI, Luigi, “Sobre los Derechos Fundamentales”, en *Cuestiones Constitucionales*, vol. 15, julio-diciembre 2006.
- FERRER MAC GREGOR, Eduardo, “Acerca de la discriminación estructural histórica en razón de posición económica (pobreza) de los trabajadores sometidos a trabajo esclavo”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Von Bogdandy, Armin y Morales Antoniazzi, Mariela coords., *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión*, México, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2017.
- FISS, Owen, “Grupos y la cláusula de igual protección”, en Gargarella, Roberto comp., *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, España, GEDISA Editorial, 1999.
- GONZÁLES MARTÍN, Nuria, “La reforma constitucional en materia indígena: el principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas”, en Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla coords., *Comentarios la reforma constitucional en materia indígena*, México, IIJ/UNAM, 2002.
- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo y Salazar Ugarte, Pedro, *Igualdad, no discriminación y derechos sociales. Una vinculación virtuosa*, México, SEGOB/CONAPRED, 2011.
- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, “La categoría de discriminación y su relación con el paradigma de los derechos humanos: un apunte crítico”, en Anglés Hernández, Marisol, et.al., *Sin Derechos. Exclusión y discriminación en el México actual*, México, IIJ/UNAM, 2014. (Col. Líneas de Investigación Institucionales)
- IBÁÑEZ RIVAS, Juana María, *Control de Convencionalidad. Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia*, México, IIJ/UNAM/CNDH, 2017.
- INEGI, *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017*. México, 2017.
- , *II Censo de Población y Vivienda 2005*. México, 2005.
- LANDMAN, Todd, “The Scope of Human Rights: From Concepts to Measures”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*. [s. l. i.], 2006. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22302.pdf>
- LANDMAN, Todd y Carvalho, Edzia, *Measuring Human Rights*. Londres. Routledge, 2009.
- Letra S, SIDA, CULTURA Y VIDA CIUDADANA, A.C., *Reporte anual de crímenes de odio por homofobia*, México, 2006.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y Derechos Indígenas en México*, 3ª. ed., México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2009. (Colección Legislación y Desarrollo Rural)
- MARX, Karl, *El Capital: Crítica de la Economía Política*, México, FCE, 1999.
- MORALES ANTONIAZZI, Mariela, *Protección supranacional de la democracia en Suramérica. Un estudio sobre el acervo del Ius Constitutionale Commune*, México, IIJ/UNAM, 2015.
- ONU, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, ONU, 2003.



- OROZCO HENRÍQUEZ, José J., *Control de Convencionalidad en Materia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014. (Cuadernos de Divulgación de Justicia Electoral núm. 29)
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa y Morales Mena, Agustín, *Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes*, México, CNDH, 2018.
- PALACIOS ZULOAGA, Patricia, *Estudio de la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la cláusula autónoma de no discriminación*, Santiago, Universidad de Chile/Centro de Derechos Humanos/Embajada del Reino de los Países Bajos, 2006.
- PARRA VERA, Oscar y Gonzáles Le Saux, Marianne, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A propósito del caso Apitz” en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 47, Costa Rica, [s. e.], 2008.
- PELLETIER QUIÑONES, Paola, “La discriminación estructural en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 60, Costa Rica, [s. e.], 2014.
- PINTO, Mónica, “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Martín Abregú y Christian Courtis comps., *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto, 1997.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Derecho Constitucional Indígena*, México, Editorial Porrúa, 2002.
- RAWLS, John, *Teoría de la Justicia*, Boston, Harvard University Press, 2006.
- RODRÍGUEZ BRAVO, Roxana, *Los derechos de las mujeres, breve recorrido*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones en México /SEP, 2015.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, “Una idea teórica de la no discriminación”, en De la Torre Martínez, Carlos, *Derecho a la no discriminación*, México, IIJ/UNAM, 2006.
- _____, *El igualitarismo liberal de John Rawls. Estudio de la Teoría de la Justicia*, México, UAM/Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa, 2010.
- _____, *Igualdad democrática y no discriminación*, Folios Sujetos, Jalisco, 2014.
- _____, *Un marco teórico para la discriminación*, México, CONAPRED, 2006.
- RUDA, José María, “El desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación en la Carta de las Naciones Unidas”, en *Academia Revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, Buenos Aires, año 8, núm. 16, 2010.
- SABA, Roberto, “Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?”, en Gargarella, Roberto coord., *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Buenos Aires, Argentina, Abeledo/Perrot, 2008, t. II.
- _____, “Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?”, en Gargarella, Roberto coord., *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Buenos Aires, Argentina, Abeledo/Perrot, 2008, t. I.
- _____, *Más allá de la igualdad formal ante la ley ¿Qué les debe el Estado a los grupos desventajados?*, Argentina, Siglo XXI Editores, 2016.



- _____, *Pobreza, Derechos Humanos y Desigualdad Estructural*, México, núm. 3, SCJN/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Electoral del Distrito Federal, 2012. (Col. Equidad de Género y Democracia)
- SAGÜES, María Sofía, “Discriminación estructural, inclusión y litigio estratégico”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo, Morales Antoniazzi, Mariela y Flores, Rogelio coords., *Inclusión, las Commune y justiciabilidad de los DESCAs en la jurisprudencia interamericana. El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2017.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Marco Antonio y Hernández Sandoval, Luis Antonio, *Un acercamiento a la discriminación, Un acercamiento a la discriminación. De la teoría la realidad en el Estado de México*, Toluca, Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de México, 2007.
- SÁNCHEZ TRUJILLO, Ramiro y Contreras Acevedo, María Guadalupe, “El Artículo 2 Constitucional ¿Pluralismo Jurídico En México?”, en Carpizo, Jorge y Astudillo, César, *Constitucionalismo, dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, IIJ/UNAM/ Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, 2013.
- SEN, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires, Planeta, 2000.
- SOLÍS, Patricio, *Discriminación estructural y desigualdad de social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*, México, SEGOB/CEPAL/CONAPRED, 2017.
- VÁZQUEZ, Daniel, *Test de razonabilidad y derechos humanos, instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad y prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México, IIJ/UNAM, 2016.
- VELA BARBA, Estefanía, *El derecho a la igualdad y no discriminación en México*, México, núm. 2, SCJN/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Electoral del Distrito Federal, 2012.
- VILLÁN DURÁN, Carlos, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Madrid, Trotta, 2006.
- VITALE, Ermanno, “Contra la discriminación, más allá de la diferencia: los derechos fundamentales”, en CONAPRED, *La discriminación racial*, México, CONAPRED, 2005. (Colección Miradas 3)
- WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

Sistema Universal de Derechos Humanos

Corte Internacional de Justicia

Corte Internacional de Justicia, Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica Vs. Nicaragua), Sentencia de 13 de julio de 2009.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 18, No discriminación, 10 de noviembre de 1989, CCPR/C/37.



COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Núm. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2), 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

Observaciones finales de México sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 52o período de sesiones 9 a 27 de julio de 2012.

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre mujeres indígenas y afrodescendientes – Brasil, 51º período de sesiones 13 de febrero a 2 de marzo de 2012.

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Nicaragua 37º período de sesiones 15 de enero a 2 de febrero de 2007.

Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 60º período de sesiones 16 de febrero a 6 de marzo de 2015.

Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 64º período de sesiones 4 a 22 de julio de 2016.

Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Estado Plurinacional de Bolivia sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 61º período de sesiones 6 a 24 de julio de 2015.

Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 53º período de sesiones 1 a 19 de octubre de 2012.

Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 56º período de sesiones 30 de septiembre a 18 de octubre de 2013.

Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Perú sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, 58º período de sesiones 30 de junio a 18 de julio de 2014.

Recomendación General No 27 de 2010 (Mujeres de edad avanzada)

Recomendación General Núm. 18, Las mujeres discapacitadas, 1991, Décimo Periodo de Sesiones.

Recomendación General Núm. 23 relativa a la vida política y pública, 1997, 16 Periodo de Sesiones.

Recomendación General Núm. 24, La mujer y salud, 1999, 20 Periodo de Sesiones.

Recomendación General Núm. 25, Medidas especiales de carácter temporal (párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer), 2004, 30 Periodo Ordinarios de sesiones

Recomendación General Núm. 26 de 2008 (Trabajadoras migrantes), 2008, 42 Periodo de Sesiones,

Recomendación General Núm. 28, relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 2010.

Recomendaciones General Núm. 19, violencia contra la mujer, 1992, Onceavo Periodo de Sesiones.



COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

Recomendación General Núm. 34 sobre Discriminación racial contra afrodescendientes, 3 de octubre de 2011, CERD/C/GC/34.

Recomendación General Núm. XIX relativa a la discriminación basada en la ascendencia, 23 de agosto de 2002.

Recomendación General Núm. XXIII relativa a los pueblos indígenas, 22 de agosto de 1997.

COMITÉ PARA LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Observación General Núm. 3 sobre Mujeres y niñas con discapacidad, 2 de septiembre de 2016, CRPD/C/GC/3.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

Discriminación y violencia contra las personas por motivos de orientación sexual e identidad de género, A/HRC/29/23, 4 de mayo de 2015.

Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra las personas por su orientación sexual e identidad de género, A/HRC/19/41, 17 de noviembre de 2011

SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia (2015).

Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica (2011).

Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos (2010).

Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México (2015).

El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (2011)

Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Desarrollo y Aplicación (2011).

Estándares jurídicos: igualdad de género y derechos de las mujeres (2015).

Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas (2013).

Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia.

Movilidad Humana, Estándares Interamericanos (2016).

Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá (2015).

Mujeres Indígenas y sus derechos humanos en las Américas (2017).

Violencia contra personas LGBTI (2015).

Violencia, niñez y crimen organizado (2015).



CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Casos contenciosos

- Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006.
- Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. Sentencia de 24 de febrero de 2012.
- Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010.
- Caso Duque vs. Colombia. Sentencia de 26 de febrero de 2016.
- Caso Flor Freire vs. Ecuador. Sentencia de 31 de agosto de 2016.
- Caso Furlan y familiares vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012.
- Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Sentencia de 1 de septiembre de 2015
- Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.
- Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela. Sentencia de 22 de junio de 2015.
- Caso I.V. vs. Bolivia. Sentencia de 30 de noviembre de 2016.
- Caso López Álvarez vs. Honduras. Sentencia de 1 de febrero de 2006.
- Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2003 .
- Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Sentencia de 24 de octubre de 2012.
- Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile. Sentencia de 29 de mayo de 2014.
- Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de enero de 2009.
- Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Sentencia de 31 de agosto de 2010.
- Caso Tibi vs. Ecuador. Sentencia de 7 de septiembre de 2004.
- Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros). Sentencia de 24 de noviembre de 2006.
- Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
- Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Sentencia de 26 de septiembre de 2006.
- Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 2015.
- Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala. Sentencia de 19 de mayo de 2014.
- Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006.
- Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005.
- Voto Concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor
- Voto razonado Sergio García Ramírez
- Voto razonado Sergio García Ramírez
- Voto razonado Sergio García Ramírez.



OPINIONES CONSULTIVAS

Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A Núm. 18.

Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A Núm. 17.

Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A Núm. 24.

Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A Núm. 4.

SISTEMA AFRICANO DE DERECHOS HUMANOS

Comisión Africana de Derechos Humanos. Resolución 275 sobre la Protección contra la Violencia y otras Violaciones de Derechos Humanos de las Personas en base a la Orientación Sexual o Identidad de Género, real o imputada, de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 12 de mayo de 2014

SISTEMA EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

TEDH. Broniowski vs. Polonia, Núm. 31443/96, Sentencia de 22 de junio de 2004

JURISPRUDENCIA NACIONAL

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Categoría sospechosa. Su escrutinio. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 34, septiembre de 2016; Tomo I.

Derecho humano a la igualdad jurídica. Su ámbito material de validez a partir de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011. 10ª. Época, 1ª Sala, Semanario Judicial de la Federación; Tesis: 1a./J. 124/2017 (10a.), diciembre de 2017.

Discriminación indirecta. Su determinación requiere un estudio sobre la existencia de factores estructurales y contextuales. 10ª. Época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación; P.VIII/2016; 23 de septiembre de 2016.

Discriminación indirecta. Su determinación requiere un estudio sobre la existencia de factores estructurales y contextuales. 10ª. Época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación; P.VIII/2016; 23 de septiembre de 2016.

Discriminación por razón de edad en el ámbito laboral. Se actualiza una discriminación múltiple cuando dicho factor se combina con otros aspectos como el género y la apariencia física. 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 13, diciembre de 2014; Tomo I; Pág. 229. 1a. CDXXXI/2014 (10a.).

Impartición de justicia con perspectiva de género. Obligaciones que debe cumplir el Estado mexicano en la materia. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 22, septiembre de 2015; Tomo I; p. 235. P. XX/2015 (10a.).



Normas discriminatorias. No admiten interpretación conforme y existe obligación de reparar. 10ª Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 40, marzo de 2017; Tomo II; Pág. 1394. 2a. X/2017 (10a.).

Principio de igualdad y no discriminación. Algunos elementos que integran el parámetro general. 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 34, septiembre de 2016; Tomo I; Pág. 112. P./J. 9/2016 (10a.).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-20/2007, del 28 de febrero de 2007; Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-695/2007, del 6 de julio de 2007; Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expediente: SUP-JDC-11/2007, del 6 de junio de 2007.

TEPJF. Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, Expediente: SUP-JDC-037/1999, Magistrado Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez; Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, Expediente: SUP-JDC-037/2001, Magistrado Encargado del Engrose: José de Jesús Orozco Henríquez

Voto del Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez en el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano Expediente: SUP- JDC 573/2005, Magistrado Encargado del Engrose: José Alejandro Luna Ramos.

OTROS

CONAPRED, Encuesta Nacional sobre Discriminación. ENADIS 2010. Resultados Generales, abril, 2011.

CONAPRED, Reporte sobre la discriminación en México 2012. Crédito.

CONAPRED, Reporte sobre la discriminación en México 2012. Derechos políticos.

CONAPRED, Reporte sobre la discriminación en México 2012. Proceso Civil.

CONAPRED, Reporte sobre la discriminación en México 2012. Proceso Penal.

CONAPRED, Reporte sobre la discriminación en México 2012. Salud y Alimentación.

CONAPRED, Reporte sobre la discriminación en México 2012. Trabajo.

CONAPRED. Reporte sobre la Discriminación en México 2012. Introducción General, CIDE- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2012.

Corte Constitucional de Colombia, T- 025/2004.

El derecho a la no discriminación, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Segunda Edición, México, 2017.

Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio. Colección Legislar sin discriminación. Tomo I, SEGOB-CONAPRED, México, 2013.

La discriminación y el derecho a la no discriminación, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2012.

Un acercamiento a la discriminación. De la teoría a la realidad el Estado de México, Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de México, Toluca, 2007.



TOMO IX

PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR MORALES, Luis María, "Reforma Constitucional en materia penal de 2008. Antecedentes, objetivos y ejes rectores", en Gómez González, Arely (coord.), *Reforma Penal 2008-2016. El Sistema Penal Acusatorio en México*. México, INACIPE, 2016.
- ÁLVAREZ LEDEZMA, M., *Acerca del concepto "Derechos Humanos"*. México: McGraw-Hill, 2003.
- BARATTA, Alessandro, *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal*, México, Siglo XXI, 1998.
- BÁEZ CORONA, J. F., *Eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México y la reforma constitucional 2011. Una voz pro persona*. Veracruz, México: Universidad Veracruzana, 2011.
- CARPIZO, J., El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones. *Anuario de Derechos Humanos*, 10, 83-129. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2009.
- CONTRERAS, M., *10 temas de derechos humanos, México*. México: Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003.
- DE LUCA, Javier Augusto, "Los sistemas acusatorios", en *Revista Mexicana de Ciencias Penales del Instituto Nacional de Ciencias Penales*, México, núm. 2, octubre-diciembre de 2017.
- DEL OLMO, Rosa, *América Latina y su criminología*, México, Siglo XXI, 1999.
- DÍAZ ARANDA, Enrique, *Dolo*, México, Porrúa, 2010.
- DOMÍNGUEZ TREJO, Benjamín, El estudio de las mentiras verdaderas, reseña sobre abusos con el polígrafo, México, CNDH, 2004.
- FRANCO MARTÍN DEL CAMPO, María Elisa, *Uso de la fuerza por parte de agentes del Estado. Análisis desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, IJ UNAM, CNDH, 2017
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Olga Islas de González Mariscal, coord., *La reforma constitucional en materia penal, Jornadas de justicia penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009, disponible en http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/temas_selectos/reforma.constitucional.pdf.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *et al.*, coords., *Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos: influencia y repercusión en la justicia penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 2014.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La Reforma Procesal Penal en la Constitución Mexicana: Transacción y Transición*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013, pp. 516 y 517. García Ramírez Sergio, Islas de González Mariscal Olga, coord., *Evolución del sistema penal en México, tres cuartos de siglo*. México, UNAM, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2017.
- GARLAND, David, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Gedisa, 2005.



- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Patricia y Jorge Witker Velázquez, Las víctimas en el sistema penal acusatorio. México, UNAM, IIJ, USAID, 2016.
- JIMÉNEZ RENÉ, Silva Forné Carlos, Los Mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales. Percepción del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia, Encuesta Nacional de Seguridad Pública, México, UNAM, IIJ, 2015.
- LARRAURI, Elena, La herencia de la Criminología Crítica, Madrid, Editorial Siglo Veintiuno, 1991, González Vidaurri Alicia y Augusto Sánchez Sandoval, Criminología, México, Porrúa, 2005.
- LIMA MALVIDO, María de la Luz, Buenas prácticas de prevención del delito y justicia penal en México. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015.
- MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, Derecho procesal penal en el sistema acusatorio y su fase procedimental oral, 3a ed. México, Porrúa, 2016.
- MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena, Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre derechos de las víctimas, Estados Unidos de América, Fundación para el Debido Proceso, 2014.
- MONTOYA VALENCIA, Daniel, El polígrafo ¿Vulnera las garantías constitucionales del derecho laboral colombiano?, Bogotá, Ediciones UNAULA, 2016.
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, MORALES MENA, Agustín, Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes, México, CNDH, 2018, 2018, ISBN: 978-607-729-420-7.
- OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto, La averiguación previa, 13a ed., México, Porrúa, 2002.
- RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, Victimología. 15 ed. México, Porrúa, 2015.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, coord., La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos. Una guía conceptual, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014.
- SÁNCHEZ GALINDO, Antonio, "Situación general de las prisiones en la actualidad a nivel nacional", en García Ramírez, Sergio, Islas de González Mariscal Olga, (Coords.), La situación actual del sistema penal en México XI Jornadas sobre Justicia Penal, México, UNAM, INACIPE, 2011.
- SERNA DE LA GARZA, José María e Isidro De los Santos Olivo, coords., La dinámica del cambio constitucional en México. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2018.
- SILVA SÁNCHEZ, Jesús María, Política criminal y Persona, Buenos Aires, AD-HOC, 2000.
- SILVA, PÉREZ CORREA Y GUTIÉRREZ, índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad. Perfiles latinoamericanos, 25(50), Flacso, 2017.
- SIMON, Jonathan, Gobernar a través del delito, Barcelona, Gedisa editorial, 2011.
- VALADEZ DÍAZ, Manuel, Acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso. México, Flores Editor, 2018.
- VÁZQUEZ GONZÁLEZ DE LA VEGA, Cuauhtémoc, et. al., Nuevo paradigma policial en el sistema penal acusatorio. México, Flores Editor, 2018.
- WALLER, Irvin, Control inteligente del delito. México, INACIPE, PEC, 2014.
- ZAMORA GRANT, José, Los derechos humanos de las víctimas de los delitos. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015. Natarén Nandayapa,



HEMEROGRAFÍA

- ALEMÁN VALDÉS, Ricardo, “Derechos Humanos: arma que defiende al crimen organizado”, en Milenio Diario, 11 de abril de 2016, consultable en <http://www.milenio.com/opinion/ricardo-aleman/itinerario-politico/derechos-humanos-arma-defiende-crimen-organizado>
- AMBROSIO MORALES, María Teresa, “Reforma de 2008 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Víctimas del delito (Derechos y garantías: La ley del más débil”, en Revista de la Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM, VII época, núm. 7, septiembre-diciembre de 2014.
- Amnistía Internacional, Falsas sospechas. Detenciones arbitrarias por la policía en México, Londres, 2017.
- Amnistía Internacional, Promesas en el papel, impunidad diaria. La epidemia de tortura en México continua, Reino Unido, 2015.
- Auditoría de desempeño de la Procuraduría General de la República. Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial, 2014. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0041_a.pdf
- Causa en Común, ¿Qué piensa la policía? Resultados del cuestionario 2013, 2014 y 2015. Disponibles en: <http://causaencomun.org.mx/beta/>
- CIDH, Situación de Derechos Humanos en México, 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>
- CNDH, Derecho de audiencia y debido proceso legal. Disponible en: http://cndh.org.mx/Derecho_Audiencia_Proceso_Legal
- CNDH, Informes anuales de actividades, 2001-2017. Disponibles en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades
- CNDH, Sistema Nacional de Alerta, Disponible en: <http://appweb.cndh.org.mx/SNA/inicio.asp>
- Consejo Consultivo CNDH, Informe mensual febrero de 2018, CNDH, 2018.
- Cossío Díaz José Ramón, “El debido proceso y los límites a las atribuciones de la Suprema Corte: El caso Cassez”, en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, núm. 29, julio-diciembre 2013.
- Decreto por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una instancia de coordinación, *Diario Oficial de la Federación* 13 de octubre de 2008. La capacitación en el tema de derechos humanos por parte de la SETEC fue en el bloque 2, el cual se dirigió a todos los perfiles de los operadores del sistema, http://setec.gob.mx/es/SETEC/Perfilador_Docente
- Decreto por el que se declaran reformados los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.
- Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *Diario Oficial de la Federación*, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02%2F04%2F2013
- Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre de 2017, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508716&fecha=21/12/2017



- Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011
- Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta reforma constitucional se faculta al Congreso Federal para expedir las leyes generales en materia de desaparición forzada de personas y de tortura, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 10 de julio de 2015. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_225_10jul15.pdf
- Decreto por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 3 de septiembre de 1993, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4780397&fecha=03/09/1993
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011
- DE LA BARREDA SOLÓRZANO, Luis, “Florence: una verdadera sospechosa”, en *Este País*, Tendencias y Opiniones, México, noviembre 2011.
- El Universal*, “Oralidad. Lenta adaptación al nuevo sistema penal”, 12 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2017/03/12/oralidad-lenta-adaptacion-al-nuevo-sistema-penal>
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente y Nitza Samaniego Behar, “El juicio de amparo: historia y futuro de la protección constitucional en México”, *Revista IUS*, vol. 5, núm. 27, enero-junio de 2011, pp. 173-200.
- GARCÍA HERRERA, Alfonso, “El objeto de protección del nuevo juicio de amparo mexicano”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 34, enero-junio de 2015, pp. 153-181.
- Impacto*, “CNDH defiende a criminales que atacaron a PF”, 18 de agosto de 2016, consultable en <http://impacto.mx/nacional/cndh-defiende-a-criminales-que-atacaron-a-pf>
- INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2017. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobernio/estatal/cnpje/2016/>
- INEGI, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, 2016. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encotras/enpol/2016/>
- La Jornada*, “La CNDH me da risa, defiende al delincuente más que a la víctima”, 5 de abril de 2010, consultable en <http://www.jornada.com.mx/2010/04/05/politica/007n2pol>
- LÓPEZ MEDRANO, Delio Dante, “La oralidad en el procedimiento penal”, en *IterCriminis*, *Revista de Ciencias Penales*, , núm. 2, segunda época, marzo de 2002, México, INACIPE, 2002.
- Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET), Fondo de aportaciones para la seguridad pública. Disponible en: <http://www.sesnsp-met.com/>



MÉNDEZ, Juan, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ONU, 2014, p. 1.

Ombudsman pide al Congreso abordar con perspectiva integral los problemas de seguridad y justicia, Proceso, 6 de septiembre de 2017, México, disponible en <https://www.proceso.com.mx/501993/ombudsman-pide-al-congreso-abordar-perspectiva-integral-los-problemas-seguridad-justicia>

ORTIZ QUINTERO, Gabriela. “No, la Suprema Corte no avaló detenciones arbitrarias”, en Nexos, México, 22 de marzo de 2018.

Registro Nacional de Víctimas, Estadísticas. Disponibles en: <https://www.gob.mx/ceav/acciones-y-programas/registro-nacional-de-victimas-renavi-80041>

ROLDÁN, Nayeli, “A un año del Sistema Nacional Anticorrupción, ningún estado ha concretado su sistema local”, en Animal Político, 19 de julio de 2018, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2018/07/sistema-nacional-anticorrupcion-estados/>, Fecha de consulta 20 de julio de 2018

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Víctimas de delitos del fuero común 2018, SESNSP, 2018. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-V%C3%ADctimas-2018.pdf>

SUÁREZ-ENRÍQUEZ, Ximena y Meyer, Maureen. Justicia olvidada. Impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México, WOLA, 2017.

Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016 observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte, 2016. Disponible en: <http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2018/04/anexo-informe-del-subcomite-sobre-su-visita-a-mexico-del-12-al-21-de-diciembre-de-2016.pdf>

Tortura. Es innecesario reponer el procedimiento cuando no exista confesión de los hechos imputados o cualquier acto que conlleve autoincriminación del inculpado. Época: Décima Época, Registro: 2015603, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Penal, Tesis: 1a./J. 101/2017 (10a.), p. 323.

UNDOC, Manual sobre programas de justicia restaurativa, Nueva York, 2016, serie “Manuales sobre Justicia Penal”.

NORMATIVIDAD

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco más Amplio del Programa de las Naciones Unidas para Abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública.



Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Extradición Internacional.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Ley General de Salud.

Ley General de Víctimas.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro.

Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

JURISPRUDENCIA

Actos de tortura. Cuando los órganos jurisdiccionales, con motivo de sus funciones, tengan conocimiento de la manifestación de una persona que afirme haberlos sufrido, oficiosamente deberán dar vista con tal afirmación a la autoridad ministerial que deba investigar ese probable ilícito. Época: Décima Época, Registro: 2001218, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: XXVII.1º (VIII Región) J/1 (10a.).

Actos de tortura. Si al conocer del amparo contra la sentencia definitiva, el juzgador advierte que el coacusado del quejoso, quien no es parte en el juicio, declaró haber sido víctima de aquéllos durante su detención, debe dar vista al Ministerio Público adscrito para que actúe de acuerdo con sus facultades, sin que ello implique inobservar el principio de relatividad de las sentencias de amparo. Época: Décima



Época, Registro: 2012610, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo IV, Materia(s): Común, Tesis: I.9o.P. J/20 (10a.).

Actos de tortura. La omisión del juez penal de instancia de investigar los denunciados por el imputado, constituye una violación a las leyes del procedimiento que trasciende a su defensa y amerita la reposición de éste. Época: Décima Época, Registro: 2011521, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, Materia(s): Común, Penal, Tesis: 1a./J. 10/2016 (10a.).

Actos de tortura. La reposición del procedimiento, con motivo de la violación a las leyes que lo rigen por la omisión de investigar los denunciados por el imputado, debe ordenarse a partir de la diligencia inmediata anterior al auto de cierre de instrucción. Época: Décima Época, Registro: 2011522, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, Materia(s): Común, Penal, Tesis: 1a./J. 11/2016 (10a.).

Auto de vinculación a proceso. Si éste sólo se reclama en el juicio de amparo, no debe analizarse de oficio todo lo acontecido en la audiencia inicial, como la competencia, la calificación de la detención, las medidas cautelares o el cierre del plazo de la investigación complementaria, al tener finalidades distintas, a menos que se señalen como actos destacados. Época: Décima Época, Registro: 2013913, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo IV, Materia(s): Común, (10a.).

Declaración autoincriminatoria del imputado, rendida ante autoridad distinta del ministerio público o del juez, o ante éstos sin la presencia del defensor. Carece de valor probatorio con independencia del medio a través del cual se haya introducido formalmente al proceso ... las autoridades policiacas que realizan una investigación sobre hechos delictivos o que llevan a cabo una detención no pueden en ningún caso interrogar al detenido; de ahí que, cualquier declaración autoincriminatoria del imputado rendida ante autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o ante éstos sin la presencia del defensor, debe declararse nula por violación al derecho fundamental a la no autoincriminación, con independencia del medio a través del cual se haya introducido formalmente al proceso, ... Época: Décima Época, Registro: 2014522, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 43, junio de 2017, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Tesis: PC.III.P. J/12 P (10a.).

Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en relación con los artículos 132, 147, 148, 153, 155, 242, 249, 251, 266, 268, 303, 355 y 434 del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el cinco de marzo de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, mediante el "DECRETO por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales", 2 de abril de 2014. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_10.pdf

Detención ilegal. Se configura cuando no se realiza bajo los supuestos de flagrancia o caso urgente, sino en cumplimiento a una orden de localización y presentación para que el inculcado acuda a declarar dentro de una averiguación previa y, con base en ella, posteriormente es consignado ante el juez, sin la oportunidad de retirarse libremente de las oficinas ministeriales una vez concluida esa diligencia, por lo que las pruebas que directa o indirectamente se hayan obtenido a partir de aquélla deben excluirse por carecer de valor probatorio (Legislación del Estado de Chiapas). Número de Registro: 2015779. Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 49, diciembre de 2017; Tomo IV; p. 1832. XX.1o.P.C. J/5 (10a.).

Detención por caso urgente. La circunstancia de que la ordenada por el Ministerio Público resulte ilegal no incide en la validez y licitud de la declaración ministerial rendida por el indiciado con motivo de una



- orden de búsqueda, localización y presentación a la que asistió voluntariamente, ni de las pruebas derivadas de este acto. Número de Registro: 2015232. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 47, octubre de 2017; Tomo I; p. 347. 1a./J. 52/2017 (10a.).
- Derecho fundamental a una reparación integral o justa indemnización. Su concepto y alcance. Época: Décima Época, Registro: 2014098, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 31/2017 (10a.).
- Derechos humanos. Su estudio a partir de la reforma al artículo 1o. Constitucional, publicada en el diario oficial de la federación el 10 de junio de 2011, no implica necesariamente que se acuda a los previstos en instrumentos internacionales, si resulta suficiente la previsión que contenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Número de Registro: 2002747. Localización: [J]; 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVII, febrero de 2013; Tomo 2; p. 1049. 2a./J. 172/2012 (10a.).
- Etapas de investigación en el proceso penal acusatorio. El plazo para su cierre es común tanto para el ministerio público, como para el imputado y su defensor (legislación del estado de chihuahua). Época: Décima Época, Registro: 2009145, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, mayo de 2015, Tomo III, Materia(s): Penal, (10a.).
- Evaluación poligráfica. El artículo 85, fracción vi, del reglamento de la ley orgánica de la procuraduría general de la república que la prevé, publicado en el diario oficial de la federación el 25 de junio de 2003, no contraviene el derecho humano al debido proceso. Época: Décima Época, Registro: 2009287, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 74/2015 (10a.).
- Interpretación conforme. Naturaleza y alcances a la luz del principio pro persona. Número de Registro: 2014332. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 42, mayo de 2017; Tomo I; p. 239. 1a./J. 37/2017 (10a.).
- Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona. Número de Registro: 2006225. Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, abril de 2014; Tomo I; p. 204. P./J. 21/2014 (10a.).
- Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable... el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Número de Registro: 2002000. Época: Décima Época, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 107/2012 (10a.).
- Principio pro persona como criterio de interpretación de derechos humanos. Test de argumentación mínima exigida por el juez o tribunal de amparo para la eficacia de los conceptos de violación o agravios. Número de Registro: 2010166. Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 23, octubre de 2015; Tomo IV; p. 3723. XVII.1o.P.A. J/9 (10a.).
- Principio pro persona. De éste no deriva necesariamente que los argumentos planteados por los gobernados deban resolverse conforme a sus pretensiones. Número de Registro: 2004748. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXV, octubre de 2013; Tomo 2; p. 906. 1a./J. 104/2013 (10a.).



- Principio pro persona y recurso efectivo. El gobernado no está eximido de respetar los requisitos de procedencia previstos en las leyes para interponer un medio de defensa. Número de Registro: 2005717. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, febrero de 2014; Tomo I; p. 487. 1a./J. 10/2014 (10a.).
- Principio de interpretación más favorable a la persona. Su cumplimiento no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales, al ejercer su función, dejen de observar los diversos principios y restricciones que prevé la norma fundamental. Número de Registro: 2006485. Localización: [J]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 6, mayo de 2014; Tomo II; p. 772. 2a./J. 56/2014 (10a.).
- Principio pro homine o pro persona. Si en un caso concreto no se actualiza la antinomia de dos normas que tutelan derechos humanos para que el juzgador interprete cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona, aquél no es el idóneo para resolverlo. Número de Registro: 2005477. Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 3, febrero de 2014; Tomo III; p. 2019. II.3o.P. J/3 (10a.).
- Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable. Número de Registro: 2002000. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XIII, octubre de 2012; Tomo 2; p. 799. 1a./J. 107/2012 (10a.).
- Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable. Número de Registro: 2002000. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XIII, octubre de 2012; Tomo 2; p. 799. 1a./J. 107/2012 (10a.).
- Seguridad pública. La razonabilidad en el uso de la fuerza por parte de los cuerpos policiacos exige la verificación de su legalidad. Época: Novena Época, Registro: 162994, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LIII/2010.
- Verificación de mercancías en transporte en materia aduanera. Es ilegal que la autoridad traslade al conductor del vehículo al recinto fiscal y que lo retenga en éste sin su consentimiento. Número de Registro: 2010823. Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 26, enero de 2016; Tomo IV; p. 3126. IV.1o.A. J/19 (10a.).
- Víctima u ofendido del delito. La omisión de notificarle el acuerdo que ordena el cierre de la investigación y otorga un término al Ministerio Público para la formulación de la acusación correspondiente, actualiza una violación a las leyes del procedimiento y hace nugatorio el derecho de acceso efectivo a la justicia (nuevo sistema de justicia penal en el Estado de México). Época: Décima Época, Registro: 2004817, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 3, Materia(s): Constitucional, Penal, Tesis: II.3o.P.23 P (10a.).

OTROS DOCUMENTOS

- AGUAYO, Sergio *et.al.*, En el desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010), y Allende, Coahuila (2011), México, Colegio de México, 2016.
- Cámara de Diputados, Cuaderno de Apoyo. Reforma constitucional en materia de justicia penal y Seguridad Pública (proceso legislativo), México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información, Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, 2008.



- CIDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, sentencia de 16 de noviembre de 2009, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y cosas, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf
- CNDH, Comunicado de Prensa DGC/018/18, Ciudad de México, a 19 de enero de 2018, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_018.pdf
- _____, Conoce tus derechos humanos en el nuevo sistema penal acusatorio, México, 2016, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/09-Conoce-DH.pdf>
- _____, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_LSI.pdf
- _____, Informe especial sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México, México, 2017.
- _____, Los Derechos Humanos y la Corrupción en México. Análisis de las tendencias en las Entidades Federativas entre el 2000 y el 2014, México, CNDH, UNAM, 2017, p. 16
- _____, Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2018, México, CNDH, 2018. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Manual_OG_CNDH.pdf
- Consejo de la Judicatura Federal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, El Nuevo Sistema de Justicia Penal, Suplemento 2015, México, SCJN, 2016, p. 12, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo/2016-11/NuevoSistemaPenal.pdf.
- Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, México, CIDE, IJJ, INACIPE, 2017.
- Informe General de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, México, IJJ, CIDE, INACIPE, 2017.
- Instituto nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017, disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_presentacion_nacional.pdf
- Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C, Policía y uso de la fuerza, una agenda clave de nuestra democracia, México, INSyDE, 2006, Documento disponible en <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/NO.-16.pdf>
- Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* 30 de mayo de 2014, disponible en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/normateca/3.doctrina_y_edu_mil/USO_FUERZA_UNIFICADO.pdf
- Open Society Foundations, Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México, Nueva York, 2ª. Edición, 2017, disponible en <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-20160602.pdf>
- Open Society Justice Initiative, Corrupción que mata, Nueva York, 2018, disponible en <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/corruption-kills-why-mexico-needs-international-mechanism-combat-impunity/es>
- Organización de Estados Americanos (OEA), Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones: Un manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos. Washington, EE.UU.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2011, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/manualmetodologia_web.pdf



- Political Database of the Americas*, Constitución Federal de 1917, República de México, Georgetown University, 2006, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Mexico/mexico1917.html>
- Procuraduría General de la República, Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo, disponible en [file:///C:/Users/PC/Desktop/IIJUNAM%20DH/INFORME_PGR%20\(1\)](file:///C:/Users/PC/Desktop/IIJUNAM%20DH/INFORME_PGR%20(1))
- Procuraduría General de la República, Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo, México, febrero de 2017: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, New York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, New York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013, p. 76. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.
- Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 30 abril 2014.
- Programa para la Seguridad Nacional 2014 - 2018 Una política multidimensional para México en el siglo XXI, *Diario Oficial de la Federación* 30 abril 2014.
- Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza, Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 18 de octubre de 2017, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5501657&fecha=18/10/2017
- SCJN, Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Asuntos que Involucren Hechos constitutivos de Tortura y Malos Tratos. México, SCJN, 2014.
- SCJN, Versión taquigráfica de la sesión del Pleno de la SCJN del 12 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2018-03-13/12032018PO.pdf>, Fecha de consulta: 5 de abril de 2018.
- Transparency International, Índice de Percepción de Corrupción 2017, disponible en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf
- World Justice Project Mexico, La nueva justicia penal en México. Avances palpables y retos persistentes, México, 2018, disponible en <https://worldjusticeproject.mx/la-nueva-justicia-penal-en-mexico/>
- ZEDILLO, Ernesto, 4o. Informe de Gobierno, Presidencia de la República, Capítulo 2, 1998, disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/4info/escrito.html>



TOMO X

DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD

- ALKIN, LUCIELLE, C., *et al.*, "Fortalecer la partería: una deuda pendiente con las mujeres de México", Mac Arthur Foundation, 2015, disponible en: http://www.omm.org.mx/images/stories/Documentos%20grandes/MxMW_Linea_de_Base_2016_final_para_circular.pdf. Fecha de consulta: 17 de mayo de 2018.
- ALMAGUER GONZÁLEZ, José Alejandro. García Ramírez, Hernán José. Vargas Vite, Vicente. "La violencia obstétrica: Una forma de patriarcado en las instituciones de salud", septiembre-diciembre 2010." Género y Salud en cifras, Secretaría de Salud.
- ANSOLABEHERE, Karina y Valdés Ugalde, Francisco y Vázquez, Daniel, Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición, México, Flasco México, 2015.
- ARELLANO, Juana y Sánchez Morales, Carlos Augusto, "¿El expediente clínico debe ser clasificado como confidencial y reservado?", NCT: Neumología y Cirugía de Tórax vol. 76. núm. 2 abril-junio 2017.
- ARELLANO, Juana, Notas de trabajo Reuniones de trabajo con Directores Médicos y Unidades de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2004.
- ARGUEDAS RAMÍREZ, Gabriela. "La violencia obstétrica: propuesta conceptual a partir de la experiencia costarricense". Cuaderno Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe., vol. 11, núm. 1, enero-junio, 2014.
- BELLÓN SÁNCHEZ, Silvia. "La violencia obstétrica desde los aportes de la crítica feminista y la biopolítica". Dilemata año 7, 2015, n° 18, 113-128.
- CANO VALLE, Fernando, La salud universal...una entelequia, México, UNAM-ANM, 2018.
- CANO VALLE, Fernando, Pantoja Nieves, Mónica y Sánchez Miguel, Martha, El Péndulo de la Medicina. El doble péndulo de la salud Urge una reforma en el sistema de salud, México, UNAM-Prado.
- CÁRDENAS, Rosario, "Complicaciones asociadas a la cesárea: la importancia de un uso módicamente justificado", Gaceta Médica de México, 2002, disponible en: <http://www.medigraphic.com/pdfs/gaceta/gm-2002/gm024g.pdf>. Fecha de consulta: 17 de mayo de 2018.
- CASTRO, Roberto y M. Frias, Sonia, "Violencia obstétrica en México: resultados de la ENDIREH 2016", Primer Congreso sobre Violencias de Género contra las Mujeres. Disponible en: <https://www.crim.unam.mx/congresoviencias/sites/default/files/Mesa%20Castro%20Fr%C3%ADas.pdf>. Fecha de consulta: 18 de julio de 2018.
- CASTRO, Roberto. Erviti, Joaquina. "25 años de investigación sobre violencia obstétrica en México". Revista CONAMED, vol. 19, núm. 1, enero-marzo 2014, ISSN 1405-6704.
- CEAV, Diagnóstico sobre victimización a causa de violencia obstétrica en México, México, 2016.
- Consejo, Carolina, "La toma de decisiones en el ámbito de la atención a la salud y el consentimiento informado" en Víctor M. Martínez, Consentimiento Informado. Fundamentos y problemas de su aplicación práctica. México, UNAM, 2017.
- Corte IDH, Caso Albán Cornejo y otros vs Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas, 22 de noviembre de 2007.
- DE LA PARRA, Eduardo, Libertad de expresión y acceso a la información. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2013.
- ENGEL, G. L. The need for a new medical model: A challenge for biomedicine. Science. 1977.



- ESTÉVEZ, Ariadna y Vázquez Daniel, *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*, México, Flacso México - CISAN UNAM, 2010.
- FAJARDO DOLCI, Germán (Coordinador), *Ritmo y rumbo de la Salud en México Conversaciones con los secretarios de Salud 1982-2018. Entrevista con el Doctor Guillermo Soberón Acevedo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Medicina, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- FREYERMUTH ENCISO, Graciela (coord.) *El derecho a la protección a la salud de las mujeres indígenas*, México, CNDH-CIESAS, 2017.
- FREYERMUTH, Graciela, "La muerte materna refleja desigualdad, inequidad y falta de acceso a la salud. Estas muertes son prevenibles, CIMAC, Comunicación e Información de la Mujer, foro expertas y expertos". Documento de trabajo. Disponible en: <http://www.cimac.org.mx/node/14>, consultado el 9 de julio de 2018.
- GIRE, Niñas y mujeres sin justicia. *Derechos reproductivos en México*, 2015.
- GÓMEZ DANTES, Octavio, Beccerril, Víctor M., y Arreola, Héctor, "Sistema de salud de México", *Salud Pública de México*, vol. 53, suplemento 2 de 2011.
- HERNÁNDEZ GARRE, José Manuel, Paloma Echevarría Pérez y María José Gomáriz Sandoval, "¿Némesis obstétrica o disminución del riesgo? A debate bioético el abordaje intervencionista en los partos de bajo riesgo", *Acta Bioética*, disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S1726-569X2017000100161>. Fecha de consulta: 17 de mayo de 2018.
- HERNÁNDEZ, Abreu, "El consentimiento informado en la teoría y la práctica", en Martínez, Víctor M., *Consentimiento Informado. Fundamentos y problemas de su aplicación práctica*, México, UNAM, 2017.
- HERNÁNDEZ-ÁVILA, Mauricio, "Cobertura de protección en salud y perfil de la población sin protección en México, 2000-2012", *Salud Pública Méx*, México, vol. 55, supl. 2, 2013.
- IMESSLP, Diagnóstico inicial de la situación de las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio de la Microregión de Huasteca Centro, México, 2016.
- LANDMAN, Todd y Carvalho Edzia, *Measuring Human Rights*, Londres, Routledge, 2009.
- LANDMAN, Todd, "The Scope of Human Rights: From Concepts to Measures", *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, México, año 2, vol. 2, 2006.
- LARA SÁENZ, Leoncio, "Algunos apuntes sobre el derecho humano a la salud", en Cano Valle, Fernando (coord.), *La salud universal. Una entelequia*. México, Academia Nacional de Medicina, 2018.
- LARA SÁENZ, Leoncio, *La dispraxis en México. Integración de conceptos, fenómenos adversos*. Véase Fernando Cano Valle., coord., *Dispraxis*, México, UNAM. IJ, 2012, p.13
- LIRA, Ivette, "Coca-Cola le arrebató el agua y provoca epidemia de obesidad en San Cristóbal: académicos y ONGs", *Sin Embargo*, periódico digital, 25 de julio de 2018, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/25-07-2018/3447534>
- LÓPEZ CERVANTES, Malaquías, *Una reflexión crítica sobre la salud de los mexicanos*, México, UNAM, 2015.
- M. FRÍAS, Sonia, "25 años de investigación cuantitativa y cualitativa sobre violencia en contra de las mujeres en México", *Realidad, datos y espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 8, núm. 2, 2017, disponible en: [http://www.inegi.org.mx/rde/2017/05/01/25-anos-de-investigacion-cuantitativa-y-cualitativa-sobre-violencia-en-contra-de-las-mujeres-en-mexico/](http://www.inegi.org.mx/rde/2017/05/01/25-anos-de-investigacion-cuantitativa-y-cualitativa-sobre-violencia-en-contra-de-las-mujeres-en-mexico/http://www.inegi.org.mx/rde/2017/05/01/25-anos-de-investigacion-cuantitativa-y-cualitativa-sobre-violencia-en-contra-de-las-mujeres-en-mexico/). Fecha de consulta: 14 de mayo de 2018.



- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Juan Carlos *et al.*, Derechos indígenas, entre la norma y la praxis. Reflexiones a partir del Seminario Internacional: cerrando la brecha de implementación, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer-PLURAL. Programa de Pluralismo Jurídico y Vigencia de Derechos del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Berlín, 2018.
- MERCEDES, Juan, “Hacia un Sistema Nacional de Salud Universal”, Cirugía y Cirujanos. vol. 82, núm. 1, enero-febrero 2014.
- OECD, Health at a Glance 2017, México, OCDE, 2017.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación, Nueva York-Ginebra, Naciones Unidas, 2012.
- OLEADA ELIZALDE, Raúl, “La importancia del expediente clínico”, Revista del Hospital Juárez de México, núm. 68, enero-febrero de 2001.
- OLEADA ELIZALDE, Raúl, “La importancia del expediente clínico”, Revista del Hospital Juárez de México, núm. 68, enero-febrero de 2001.
- OMS, Subsanan las desigualdades en una generación. Informe de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, Argentina, 2008.
- OMS, UNICEF, UNFPA, Grupo del Banco Mundial y División de Población de las Naciones Unidas, Evolución de la mortalidad Materna: 1990-2015 Estimaciones de la OMS, e UNICEF, el UNFPA, el Grupo de Banco Mundial y la División de Población de las Naciones Unidas, 2015 disponible en <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/monitoring/maternal-mortality-2015/es/>. Fecha de consulta el 9 de julio de 2018.
- ONU, Observaciones Generales adoptadas por el Comité DESC, Observación General, No 14, El derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud (artículo 12), Nueva York, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2000.
- Organización de Estados Americanos (OEA), Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones: Un manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2011, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/manualmetodologia_web.pdf. Fecha de consulta: 7 de mayo de 2018.
- PHILIP, Alston, “Towards a human rights accountability index”, Journal of Human Development, Oxfordshire, año 1, vol. 2, enero-junio 2000.
- RUELAS-BARAJAS, Enrique, “Los paradigmas de la calidad en la atención médica”, Gaceta Médica de México, vol. 133, no 2, 1997.
- RUELAS-BARAJAS, Enrique, Huerta Zepeda, Carmen y Lozano Ascencia, Rafael, “Hacia Nuevos horizontes para la salud en México”, Reflexiones. Documento de postura. Colección de Aniversario, México, CONACYT.
- SÁNCHEZ, Virginia, “La Ética en la relación médico-paciente”, en González Martínez, José Francisco y León Paoletti, Ángel Ignacio, El reto de ser médico, México, 2017, p.p. 71-8
- SANTILLÁN DOHERTY, Patricio, “El Consentimiento Informado en la biomedicina” en Manuel Ruiz de Chávez e Brena, Ingrid (coord.), Bioética y derechos humanos.
- SARUWATARI, Garibiñe, “Vida privada y derecho a la información en la biomedicina” en Manuel Ruiz de Chávez y Brena, Ingrid (coord.), Bioética y derechos humanos, Comisión Nacional de Bioética, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.



Secretaría de Salud, Guía de Implantación. Fortalecimiento de los servicios de salud con medicina tradicional, México.

Secretaría de Salud, Triage Obstétrico, Código Mater y Equipo de Respuesta Inmediata Obstétrica, 2016, disponible en: https://drive.google.com/file/d/0B_Wsl17nCOpWdXA5d3B2aTJ1bFk/view. Fecha de consulta: 15 de julio de 2018.

SERRANO, Sandra y Vázquez, Daniel, Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos, México, FLACSO, 2013.

SERRANO, Sandra, “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo *et al.* (coords.), Derechos humanos en la Constitución: comentarios en jurisprudencia constitucional e interamericana, tomo I, México, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, 2013.

TORTOSA BLASCO, José María y La Parra-Casado, Daniel, Documentación social, núm. 131, 2003.

VALDIVIA CORREA, Marcela y Sánchez Peña, Landy. “Protección laboral para los trabajadores jornaleros agrícolas en México”, Apuntes para la igualdad, COLMEX, número 3, junio de 2017.



TOMO XI

DERECHOS DE LAS PERSONAS, LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

ABRAMOVICH, Víctor, 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas en América Latina. En *Revista de la CEPAL*, Núm. 88, Santiago de Chile.

Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. ONU-CEPAL. Santiago de Chile, 2016. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>. Consultado el 01 de mayo de 2019.

Ciudad de México, 2017. Constitución de CDMX, primera a nivel mundial en incluir derechos de pueblos indígenas de ONU. Comunicado de prensa con fecha del 27 de abril de 2017. <http://www.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/constitucion-de-cdmx-primera-nivel-mundial-en-incluir-derechos-de-pueblos-indigenas-de-onu>. Consultado el 15 de diciembre de 2017.

CNDH, 2002. Recomendación General número 4. Derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar, CNDH, 16 de diciembre de 2002, México.

_____, 2012. Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en México. CNDH, México, 20 p.

_____, 2016. Recomendación General, 27/2016, México. Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana. Ciudad de México, a 11 de julio de 2016.

_____, 2018. Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo I Niñas, niños y adolescentes, IIS-CNDH, abril 2018, México.

_____, 2019. Pueblos y Comunidades indígenas. En *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018*, México, 2019, págs. 196-202. Disponible en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf, consultado el 25 de enero de 2019.

CONAPO, 2015. Infografía, Población Indígena. Ciudad de México, CONAPO. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia_INDI_FINAL_08082016.pdf. Consultado el 27 de diciembre del 2018.

CONEVAL, 2018. Comunicado de Prensa núm. 8. Población indígena con carencias en todos sus derechos sociales. Dirección de Información y Comunicación Social. Ciudad de México a 9 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-Dia-Pueblos-Indigenas.pdf>. Consultado el 27 de diciembre de 2018.

INEGI, 2019. Indicadores de lengua indígena. Censos y conteos de población. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/lengua/>. Consultado el 04 de enero de 2019.

Diario Oficial de la Federación (DOF), 1990. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado el 06 de junio de 1990. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=1990&month=06&day=06>. Consultado el 18 de septiembre de 2017.



- _____, 1992. Decreto por el que se adiciona una fracción III Bis al artículo 23 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Reforma incorporada el 25 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2018&month=06&day=25>. Consultado el 12 de diciembre de 2018.
- El Financiero*, 2016. 22.12.16, Arranca consulta sobre derechos indígenas en la Constitución de la CDMX, publicación con fecha del 22 de diciembre de 2016. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/arranca-consulta-sobre-derechos-indigenas-en-la-constitucion-de-la-cdmx>. Consultado el 07 de diciembre de 2017.
- Entrevista 1. Organizaciones Civiles. 05 de junio de 2018.
- Entrevista 2. Funcionario CNDH. 13 de febrero de 2018.
- Entrevista 3. Ambientalista. junio de 2018.
- Entrevista 4. Funcionario INMUJERES. 22 de junio de 2018.
- Entrevista 5. Defensor de Derechos Humanos. Sin fecha
- Entrevista 6. Funcionario CNDH. 25 de junio de 2018.
- Entrevista 8. Funcionario CIDH. junio de 2018.
- GALVIS CASTRO, Felipe A., 2017. Samuel Moyn (2015). La última utopía: los derechos humanos en la historia (Jorge Fonzález Jácome Trad.). En *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 19, núm., 1, enero-junio, 2017, pp. 167-176. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana-Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.
- ONU, 1948. Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Disponible en: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/spn.pdf. Consultado el 10 de septiembre de 2017.
- ONU, 2018. Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Disponible en: <http://www.un.org/es/charter-united-nations/>. Consultado el 14 de diciembre de 2018.
- _____, 2017. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf. Consultado el 26 de septiembre de 2017.
- ORDORICA, Manuel, Rodríguez Constanza, Velázquez, Bernardo, Maldonado, Ismael, 2009. El índice de reemplazo etnolingüístico entre la población indígena de México. En *Desacatos*, núm. enero-abril, 2009, pp. 123-140.
- PAUTASSI, Laura, 2010. Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.). La medición de derechos en las políticas sociales. Buenos Aires, Editores del Puerto, págs. 1-88.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Presidencia de la República. Gaceta Parlamentaria, Núm 5266-XVIII. Año XXII. Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 30 de abril de 2019. Pág. 191. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVI-II-1.pdf>. Consultado el 15 de mayo de 2019.
- Poder Legislativo, 2017. Oficio 6857, Exp. 14.0 con fecha 03 de febrero de 2017.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Christian Joaquín, 2017. Iniciativa que expide la Ley General de Consulta Indígena y reforma el artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ciudad de México, Congreso de la Unión, 2017, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/04/asun_3534517_20170427_1490391014.pdf. Fecha de consulta: 13 de octubre de 2017.



UNFPA, 2018. El Enfoque basado en los derechos humanos. Disponible en: <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>, consultado el 26 de diciembre de 2018.

TAULI-CORPUZ, Victoria, 2019. Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en México, pronunciada por la Relatora Especial de las Naciones Unidas, Disponible en: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/special/2019-nota-tecnica-consulta-previa-mexico.pdf>, consultada el 10 de abril de 2019

Compendio Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017,
editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la
Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir
en septiembre de 2019 en los talleres de COLOR PRINTING FOREVER,
S. A. de C. V., Jesús Urueta núm. 176 bis, colonia Barrio San Pedro,
Demarcación Territorial Iztacalco, C. P. C. P. 08220, Ciudad de México.
El tiraje consta de 1,000 ejemplares.



CNDH
M É X I C O

DESDE 1990
EL PODER DE LA GENTE



Presidente
Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Rosy Laura Castellanos Mariano
Michael W. Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional
de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaria Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Coordinador General de Seguimiento de Recomendaciones
y de Asuntos Jurídicos

Rubén Francisco Pérez Sánchez

Directora General de Planeación y Análisis

Laura Gurza Jaidar

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julietta Morales Sánchez

Director General de Quejas, Orientación y Transparencia

Carlos Manuel Borja Chávez

Titular del Órgano Interno de Control

Eduardo López Figueroa



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luis Raúl González Pérez
Presidente

Laura Gurza Jaidar
Directora General de Planeación y Análisis

Ernesto A. Visconti Chacón
Director de Diseño de Estrategias y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz
Subdirectora de Diseño de Estrategias



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

Enrique Graue Wiechers
Rector

Luis de la Barreda Solórzano
Coordinador del Programa Universitario de Derechos Humanos

Pedro Salazar Ugarte
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Domingo Alberto Vital Díaz
Coordinador de Humanidades

Ana Gabriela Buquet Corleto
Centro de Investigaciones y Estudios de Género

Miguel Armando López Leyva
Director del Instituto de Investigaciones Sociales

Margarita Velázquez Gutiérrez
Directora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

