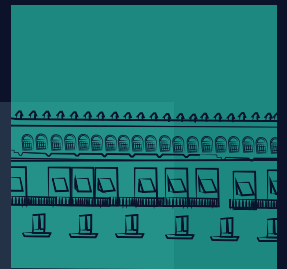
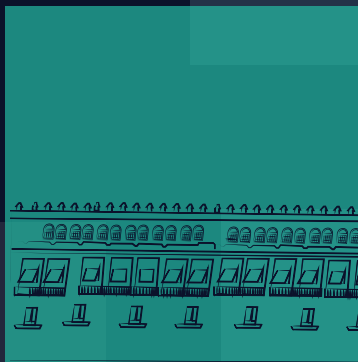
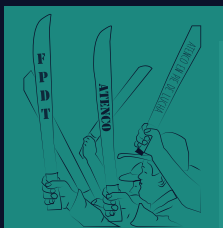




CENTRO CARTER
PROGRAMA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

Retos para la Transformación: Trayectoria institucional para hacer frente a graves violaciones a DDHH en México



1a Edición, octubre 2018.
Una edición de Elementa, Consultoría en Derechos

DR Elementa, DDHH
San Ramón 14, Col. Del Valle, Del. Benito Juárez
CP 03100, México, CDMX
www.elementa.co

El presente proyecto ha sido elaborado por el Programa para América Latina y el Caribe del Centro Carter, en colaboración con Elementa DDHH.

Dirección de Proyecto: Ana Caridad Sánchez, The Carter Center

Autoras: Renata Demichelis Ávila
Adriana Muro Polo
Elementa DDHH

Asistente de investigación: Paula Aguirre Ospina,
Elementa DDHH

Edición: Paula Aguirre Ospina, Elementa DDHH
Gianandrea Nelli Feroci, The Carter Center

Diseño: Ángela Quintero, Elementa DDHH

ÍNDICE

ABREVIATURAS	5
PRESENTACIÓN	8
INTRODUCCIÓN	9
METODOLOGÍA	11
1.1. Fase de recopilación de información	12
1.1.1. Información documental	12
1.1.2. Información testimonial	12
1.1.3. Dificultades en la recopilación de información oficial	13
1.2. Fase de sistematización de información	13
1.2.1. Marco Teórico	13
1.2.2. Análisis de la categorización sobre graves violaciones a derechos humanos	14
1.2.3. Mapeo institucional vigente	14
1.2.4. Trayectoria Institucional	14
1.2.5. Recomendaciones emitidas por organismos internacionales	14
1.2.6. Papel de la sociedad civil y los movimientos de víctimas	15
1.2.7. Información complementaria	15
1.3. ¿Cómo leer el estudio?	15
1.3.1. Simbología	15
1.3.2. Simbología para las líneas del tiempo	18
1.3.3. ¿Cómo leer las líneas del tiempo?	20
1.3.4. Mapeo institucional vigente ¿Qué incluye?	20
2. GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS: ELEMENTOS PARA SU CATEGORIZACIÓN Y EL ATERRIAJE AL CONTEXTO MEXICANO	21
2.1. Caracterización de las graves violaciones a derechos humanos elegidas para el análisis	27
2.1.1. Desaparición Forzada de Personas	27
2.1.2. Tortura y otros tratos crueles inhumanos y degradantes	28
2.1.3. Ejecuciones extralegales o arbitrarias	30
3. CONTEXTOS SOCIOPOLÍTICOS (1994-2018)	31
3.1. Ernesto Zedillo Ponce de León: el declive del presidencialismo	32
3.2. Vicente Fox Quesada: entre la apertura internacional y la frustración nacional	35
3.3. Felipe Calderón Hinojosa: la militarización que simuló una protección a los DDHH	38
3.4. Enrique Peña Nieto: entre graves violaciones a derechos humanos y corrupción	44

4. TRAYECTORIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS	51
4.1. Administración Pública Federal	52
4.1.1. Secretaría de Relaciones Exteriores	52
4.1.2. Secretaría de Gobernación	63
4.1.3. Fuerzas Armadas	78
4.1.4. Seguridad Pública	93
4.1.5. Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos	107
4.1.6. Comisión Ejecutiva de Víctimas	108
4.2. Órganos Constitucionales	112
4.2.1. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	112
4.2.2. Procuraduría General de la República	129
5. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA VISIBILIZACIÓN DE LAS GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS	149
5.1. Sistema Universal de Derechos Humanos	150
5.1.1. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos	150
5.1.2. Comités, Relatorías Especiales y Grupos de Trabajo de Naciones Unidas	152
5.1.3. Consejo de Derechos Humanos	154
5.2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos	154
5.2.1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos	154
5.2.2. Corte Interamericana de Derechos Humanos	156
6. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL MOVIMIENTO DE VÍCTIMAS: EL IMPULSO PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS	158
7. MAPEO INSTITUCIONAL VIGENTE	165
7.1. Diagramas y atribuciones de las dependencias de las dependencias de la APF y los órganos constitucionales analizados en la trayectoria institucional	166
7.2. Otras dependencias de la Administración Pública Federal	208
8. CONCLUSIONES	210
9. RETOS Y OPORTUNIDADES	215
REFERENCIAS	219
ANEXOS	236

ABREVIATURAS

Administración Pública Federal (APF)

Auditoría Superior de la Federación (ASF)

Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)

Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDPC)

Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH)

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Comisión Mexicana para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos (CMDPDH)

Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP)

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

Comisionado Nacional de Seguridad (CNS)

Comité contra la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas (CED)

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF)

Consejo de Derechos Humanos (CDH)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

Corte Penal Internacional (CPI)

Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)

Derechos Humanos (DDHH)

Diario Oficial de la Federación (DOF)

Dirección General de Derechos Humanos y Democracia - Secretaría de Relaciones Exteriores (DGDHD)

Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos - Secretaría de Gobernación (DGEADH)

Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos - Secretaría de Gobernación (DGPPDH)

Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil - Secretaría de Relaciones Exteriores (DGVOSC)

Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)

Examen Periódico Universal (EPU)

Fiscalía Especial para Delitos relacionados con Actos de Violencia contra la Mujer (FEVIM)

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE)

Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA)

Fiscalía Especial sobre Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP)

Fuerzas Armadas (FFAA)

Gabinete de Seguridad Nacional (GSN)

Gabinete de Seguridad Pública (GSP)

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI)

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

Ley de la Policía Federal Preventiva (LPFP)

Ley de Seguridad Interior (LSI)

Ley General de Víctimas (LGV)

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Ley de Desaparición)

Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Ley de Tortura)

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGBCSNSP)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR)

Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHP)

Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (MPPDDHP)

Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJC)

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)

Organización de las Naciones Unidas (ONU/Naciones Unidas)

Órgano Administrativo Desconcentrado (OAD)

Partido Acción Nacional (PAN)

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Policía Federal (PF)

Policía Federal Preventiva (PFP)

Policía Judicial Federal (PJF)

Procuraduría General de la República (PGR)

Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA)

Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH)

Registro Nacional de Víctimas (RENAVI)

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)

Secretaría de Cultura (CULTURA)

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Secretaría de Economía (SE)

Secretaría de Educación Pública (SEP)

Secretaría de Energía (SENER)

Secretaría de Gobernación (SEGOB)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)

Secretaría de la Función Pública (SFP)

Secretaría de Marina (SEMAR)

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

Secretaría de Salud (SSA)

Secretaría de Seguridad Pública (SSP)

Secretaría de Turismo (SECTUR)

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

Secretaría/Secretariado Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)

Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV)

Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP)

Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)

Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO)

Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos - Secretaría de Relaciones Exteriores (SSAMDH)

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos - Secretaría de Gobernación (UDDH)

Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos - Secretaría de Gobernación (UPDDH)

PRESENTACIÓN

En el marco de la negociación y firma del Acuerdo de Paz en Colombia, con el apoyo del Centro Carter, en 2016, *Elementa DDHH - Colombia* publicó *“Trayectoria Institucional de los Derechos Humanos en Colombia. Retos para tiempos de paz”*, con la participación de la Consejería Presidencial para Derechos Humanos, con el objetivo de hacer un análisis descriptivo del esquema institucional vigente del Estado colombiano encargado de proteger y garantizar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. El estudio buscaba aportar una línea de base que retratara la arquitectura de la rama ejecutiva, y de esa forma, contribuir a las discusiones sobre capacidad y transformación institucional para el posconflicto en clave de derechos humanos, haciendo un balance de la institucionalidad y los retos para la implementación del Acuerdo de Paz.

Buscando evidenciar la importancia de la política pública para la garantía de los derechos humanos y replicar dicho proyecto en otros países en la región, consideramos fundamental realizar un ejercicio similar en México de cara a la transición política de 2018. Actualmente, el Estado mexicano enfrenta una crisis que refleja alarmantes cifras sobre graves violaciones a derechos humanos que incluyen ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, una práctica generalizada de tortura y tratos crueles, inhumanos, y degradantes, que tienen un impacto diferenciado en grupos en situación de vulnerabilidad y requieren una respuesta estatal efectiva. En este contexto, se consideró relevante realizar un recorrido institucional sobre el proceso de institucionalización de la política pública a nivel federal para dar cumplimiento a las obligaciones del Estado mexicano para hacer frente a graves violaciones a derechos humanos.

La crisis actual debe servir como base para reflexionar sobre la importancia de construir políticas públicas de derechos humanos holísticas, que aborden la institucionalidad desde la prevención, protección, investigación, sanción y reparación, con el fin de garantizar el goce efectivo de derechos a largo plazo.

“Retos para la Transformación: Trayectoria institucional para hacer frente a graves violaciones a DDHH en México” se realizó en alianza con *Elementa DDHH - México* con el objetivo de incluir experiencia local al proceso de investigación, redacción y publicación.



Jennie K. Lincoln
Directora
Programa para América Latina y el Caribe
The Carter Center
Octubre 2018

The Carter Center
453 Freedom Parkway
Atlanta, GA, 30307
United States
+1(404) 420-5175

INTRODUCCIÓN

La crisis actual de violaciones de derechos humanos, agravada por los altos índices de impunidad, requiere de acción urgente e inmediata por parte del Gobierno y específicamente del Ejecutivo federal, en el cual recae gran parte de la responsabilidad de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos. Por ello, en el marco de la actual transición política, se realizó un estudio del comportamiento de la institucionalización de la política pública en materia de graves violaciones a derechos humanos en la Administración Pública Federal (APF) y algunos órganos constitucionales, en el período 1994-2018.

La investigación se realizó con una perspectiva histórica y de memoria institucional que permite comprender el largo camino emprendido y las variables que interactúan para lograr la institucionalidad que hoy existe a nivel federal, para hacer frente a graves violaciones a derechos humanos; entendiendo “hacer frente”, como el cumplimiento de las obligaciones del Estado para brindar soluciones efectivas a la crisis mencionada.

En ese sentido, el objetivo general de la investigación es entender el proceso de construcción de la institucionalidad vigente, para aportar a la interlocución y cohesión de los órganos de la APF que están encargados prevenir, investigar, sancionar y reparar dichas violaciones. Específicamente, el estudio tiene como propósito:

- (i) construir la trayectoria institucional de los organismos de la APF que, en los últimos 24 años, se han encargado de hacer frente a graves violaciones a derechos humanos;
- (ii) identificar el papel que los organismos internacionales y regionales han tenido en la institucionalización de la política pública para hacer frente a graves violaciones a derechos humanos;

- (iii) reconocer el papel de la sociedad civil organizada y los grupos de víctimas en construcción de institucionalidad en la materia;
- (iv) aportar al debate nacional un insumo de memoria institucional que facilite el diálogo entre los distintos actores involucrados en la política pública en materia de graves violaciones a derechos humanos; y,
- (v) ofrecer al nuevo gobierno una herramienta que permita analizar las posibilidades de creación, transformación y extinción de órganos de la APF para alcanzar una institucionalidad efectiva que responda a la crisis actual y genere soluciones sostenibles. Dicho ejercicio no pretende, en ningún momento, evaluar el desempeño de las instituciones analizadas.

El alcance del estudio está delimitado a los fenómenos de desaparición forzada, tortura y ejecuciones extrajudiciales. Asimismo, se hace énfasis en la institucionalidad creada para atender casos que involucran la privación de la vida de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Ello, debido al contexto actual de militarización del país y crisis de derechos humanos, que ha provocado más de 35 mil personas desaparecidas, la práctica generalizada de la tortura y números alarmantes de ejecuciones extrajudiciales. Estas violaciones, agravadas por la impunidad, no son nuevas y han caracterizado todo el periodo analizado por el estudio, generando una deuda histórica del Estado mexicano con la ciudadanía. Es importante señalar que la decisión de estudiar estos fenómenos no ignora la existencia de otras formas de graves violaciones a derechos humanos y que impactan a otros grupos en situación de vulnerabilidad.

Por otra parte, el estudio limita el análisis a la Administración Pública Federal y algunos órganos

constitucionales, en razón de la responsabilidad que tiene el Estado Federal de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos; además de que se considera que cada entidad federativa requiere de un análisis propio, en virtud de la complejidad de la organización política del país y la variedad de contextos que presentan. Atendiendo a las responsabilidades y funciones de las dependencias federales, se decidió enfocar el análisis a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y los órganos desconcentrados en materia de Seguridad Pública, por parte de la APF; así como en la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), como órganos constitucionales¹.

El estudio abarca un periodo de 24 años, analizando los 4 sexenios presidenciales que empiezan en diciembre de 1994, con la toma de posesión de Ernesto Zedillo Ponce de León, hasta los últimos meses de la presidencia de Enrique Peña Nieto en 2018. La delimitación temporal de la investigación se debe, principalmente, a que se considera al gobierno de Zedillo como el declive del presidencialismo priísta en México; y, a que se ubica como el inicio de la construcción de instituciones y política pública en materia de derechos humanos. En tal virtud, para complementar el estudio de la trayectoria de la institucionalización de las políticas públicas se consideraron tres variables: (i) los contextos sociopolíticos de cada sexenio; (ii) el papel de los organismos internacionales y regionales de protección a derechos humanos; y, (iii) el papel de los movimientos de víctimas y sociedad civil organizada.

El estudio se divide en 9 capítulos. En el primero se describe la metodología utilizada para la recopilación y análisis de la información, y se presenta una guía de cómo leer el estudio. El segundo capítulo está dedicado a documentar el desarrollo de la categorización del concepto de *graves violaciones a derechos humanos*, y su aplicación al contexto mexicano. Asimismo, se caracterizan con base en estándares internacionales de protección, las graves violaciones elegidas para el análisis de la trayectoria.

En los capítulos tres y cuatro se desarrolla y analiza el proceso de institucionalización de la política pública en materia de graves violaciones a derechos humanos en las dependencias de la APF que se relacionan directamente con el grupo de obligaciones para atender las mismas. Para ello, en el tercer capítulo se construyen los contextos sociopolíticos de cada uno de los sexenios; mientras que en el cuarto capítulo se desarrolla la trayectoria por institución.

En el quinto y sexto capítulo, respectivamente, se analiza el papel de los organismos internacionales de protección a derechos humanos en la construcción de institucionalidad en México y se visibiliza la relevancia de los movimientos de víctimas y la sociedad civil organizada en el proceso de institucionalización.

Por su parte, el capítulo séptimo presenta el estado actual de la institucionalidad, analizando los organigramas y atribuciones vigentes en materia de graves violaciones a derechos humanos que tienen las dependencias de la APF que fueron estudiadas.

Finalmente, en los capítulos ocho y nueve, se identifican las principales conclusiones, así como una serie de retos y oportunidades que se considera que tiene la próxima administración federal, para consolidar la construcción de instituciones que fortalezcan y amplíen las políticas públicas existentes en materia de graves violaciones a derechos humanos.

¹ Si bien la reforma constitucional de 2014 transforma la Procuraduría General de la República en Fiscalía General, ante la falta de legislación y reglamentación de la nueva figura, se decidió para el presente estudio mantener el análisis frente a la PGR.



METODOLOGÍA

1.1. Fase de recopilación de información

Para la construcción del presente estudio, se acudió a una variedad de fuentes a fin de poder abarcar el periodo de análisis elegido, categorizar las graves violaciones a derechos humanos, rastrear la trayectoria de las instituciones bajo estudio, y llevar a cabo el mapeo de la Administración Pública Federal en materia de derechos humanos. Asimismo, dicha recopilación se centró en visibilizar el impacto de los organismos internacionales de derechos humanos y el movimiento de víctimas en esfuerzos por institucionalizar una política pública en la materia. Para ello se recopiló la siguiente información:

1.1.1. Información documental

(i) Artículos académicos y libros de autoras y autores nacionales durante el período 1994-2018.

(ii) Tomando como fuente principal de consulta el Diario Oficial de la Federación, se recopilaron reformas constitucionales, leyes generales, leyes orgánicas, decretos presidenciales, reglamentos, manuales de organización, acuerdos emitidos por titulares de las dependencias, acuerdos del Consejo Consultivo (en el caso de la CNDH).

(iii) Programas Nacionales de Desarrollo, Programas Nacionales de Derechos Humanos y Programas de Derechos Humanos por dependencia.

(iv) 25 solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia a todas las dependencias de la APF². Para cada sexenio bajo estudio se realizaron las siguientes preguntas:

² Se realizaron solicitudes a las siguientes dependencias: Oficina de la Presidencia de la República; Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Procuraduría General de la Nación; Comisión Ejecutiva de Víctimas; Policía Federal; Secretaría de Economía; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Turismo; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de la Función Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Comunicaciones y Trans-

- ¿Cuáles son las oficinas (subsecretarías, direcciones, subdirecciones, áreas, unidades, institutos, comisiones, secretarías técnicas, fiscalías) que en materia de derechos humanos se crearon, modificaron o extinguieron durante la administración federal?

- ¿Cuándo fueron creadas, modificadas o extinguidas y cuál era su mandato y funciones? ¿Mediante qué decretos, circulares y leyes, se crearon, modificaron o extinguieron dichas leyes?

(v) Informes temáticos y por país emitidos por los organismos internacionales y regionales en materia de derechos humanos. Haciendo especial énfasis en informes relacionados con las graves violaciones objeto de estudio entre 1994-2018.

(vi) Informes de organizaciones internacionales y organizaciones nacionales sobre la situación de derechos humanos, especialmente de las graves violaciones objeto de estudio entre 1994-2018.

(vii) Notas de prensa nacional e internacional durante las administraciones analizadas.

1.1.2. Información testimonial

A fin de contar con la percepción de distintos actores frente a las temáticas abordadas en el presente estudio, especialmente de la trayectoria institucional, se realizaron 25 entrevistas³. Para garantizar la variedad de percepciones se entrevistó a académicos, miembros de la sociedad civil, servidores públicos durante los sexenios objeto de estudio, personas expertas en derechos humanos, funcionarias y funcionarios públicos. Las entrevistas se basaron en las siguientes preguntas semiestructuradas, que variaron dependiendo de la persona entrevistada:

(i) ¿Qué entiende por graves violaciones a derechos humanos? ¿Qué vulneraciones entran en dicho concepto?

portes; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Marina; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y Alimentación; Secretaría de Cultura y Secretaría de Energía.

³ Con base en el consentimiento informado y acuerdo de confidencialidad firmado por las y los entrevistados, en el texto del presente estudio no se publican los nombres de las personas entrevistadas.

(iii) ¿Qué entiende por política pública en materia de graves violaciones a derechos humanos?

(iii) ¿Cómo ha evolucionado en México el concepto de graves violaciones a derechos humanos en el diseño e implementación de políticas públicas en los últimos cuatro sexenios? ¿Son el mismo tipo de vulneraciones? ¿Qué factores políticos y sociales han influido en dicha evolución?

(iv) ¿Cuál es el balance de la política pública nivel federal en materia de graves violaciones a derechos humanos en los últimos 20 años?

(v) ¿Cuál ha sido el papel de los órganos internacionales y regionales de protección de derechos humanos en el desarrollo de la política pública y la institucionalidad para hacer frente a graves violaciones a derechos humanos en México?

(vi) ¿Cómo respondió desde la política pública el gobierno (Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto) al contexto de graves violaciones a derechos humanos de cada sexenio?

(vii) ¿Existe algún estudio académico o de la sociedad civil que analice la política pública en materia de graves violaciones a derechos humanos en México?

(viii) ¿Cuál fue la política pública para prevenir, investigar, sancionar y reparar graves violaciones a derechos humanos en México durante la administración en la que trabajó? ¿Hay algún estudio oficial al respecto?

1.1.3. Dificultades en la recopilación de información oficial

El rastreo de información, en relación a la trayectoria institucional de las entidades analizadas, presentó dificultades de investigación. La mayoría de las dependencias no respondió a las solicitudes de información sobre la creación, modificación o extinción de oficinas durante los sexenios de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, señalando la inexistencia de información a pesar de que muchas de ellas estaban mencionadas en los antecedentes de los Manuales de Organización. Respecto a dichos Manuales es importante señalar que el apartado de Antecedentes no contenía todos los cambios institucionales

en materia de derechos humanos. En el caso de la institucionalidad actual, se presentaron varias dificultades para encontrar los organigramas vigentes, ya que la información del portal de transparencia del gobierno federal no tiene actualizada la información de sus directorios.

Es importante señalar también que, durante el desarrollo de las entrevistas, se hizo alusión a direcciones o comités de alto nivel que durante los periodos de estudio no fueron formalizados en la normatividad de la APF, por tanto, al momento de hacer alusión a dichas oficinas, se tomó como fuente los testimonios recabados durante las entrevistas. Finalmente, sobre todo para los antecedentes del análisis del sexenio de Ernesto Zedillo, no se pudo obtener la versión oficial de algunos documentos, en ese sentido, se procedió a citar las fuentes secundarias que hacían mención a los mismos.

1.2. Fase de sistematización de información

1.2.1. Marco Teórico

El estudio de la trayectoria institucional se realizó bajo el enfoque del *institucionalismo histórico*. Dicho enfoque otorga una gran importancia a los contextos, procesos de gestación y adopción de decisiones en el estudio de la evolución y secuencia histórica de las instituciones. A su vez, pone atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, para hacer visibles y comprensibles los contextos y procesos que interactúan en el diseño de la política pública⁴. Esto influyó en la elección de las variables que se estudiaron para complementar el análisis de la trayectoria institucional. En ese sentido, el institucionalismo histórico, como justificación teórica, resultó particularmente conveniente para determinar cómo y por qué surgió y se institucionalizó, en la APF y algunos órganos constitucionales, una política para hacer frente a graves violaciones a derechos humanos.

⁴ Cfr. Farfán Mendoza, G. (ene/jun 2007). *El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales*. Polis. vol 3. no. 1 México; Cfr. Pierson, Paul y Skocpol Theda. (dic. 2008). *El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea*. Revista Uruguaya de Ciencia Política. vol.17 no.1 Montevideo; Cfr. Urcuyo, Constantino. (2010). *Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática: Una visión desde el contexto centroamericano*. FLACSO. 1a ed. San José.

En razón del uso del enfoque del institucionalismo histórico, a lo largo del estudio se hace referencia al concepto de *institucionalidad*, que se entiende como el conjunto de normas -formales o informales- que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones -formales-, los modelos de organización y los procedimientos que estructuran su conducta⁵. Además, constantemente se hace mención de la *institucionalización*, entendido como el proceso de cristalización continuo de esas normas y de los esquemas que regulan sus procedimientos⁶. En ese sentido, el presente estudio entiende como *institucionalización de políticas públicas* al proceso de creación de instituciones o ampliación de la estructura orgánica de las ya existentes, como respuesta a la adopción de políticas públicas en derechos humanos, el cual es gradual y culmina en la consolidación de una Política de Estado.

1.2.2. Análisis de la categorización sobre graves violaciones a derechos humanos

Para analizar el concepto de graves violaciones a derechos humanos se sistematizó en primera medida, los elementos cualitativos y cuantitativos de la definición desde los estándares internacionales y nacionales, así como desde la percepción de las personas entrevistadas frente a la utilización y aplicación de dicho concepto aterrizado al contexto mexicano. Posteriormente, se sistematizaron los principales estándares sobre las vulneraciones elegidas en el presente estudio: desaparición forzada de personas; tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como ejecuciones extrajudiciales.

⁵ Cfr. Székely Pardo, Miguel. *Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina*, en Franco, Rolando y Székely, Miguel (coords). *Institucionalidad Social en América Latina*. CEPAL, marzo 2010. Santiago, Chile; Cfr. Trigo Soto, L. G. (enero-junio, 2016). *Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política*. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 7(1), 224-241; Cfr. Urcuyo, Constantino. (2010). *Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática: Una visión desde el contexto centroamericano*. FLACSO. 1a ed. San José.

⁶ Cfr. Franco, Rolando. "Institucionalidad de las políticas sociales: ¿Es posible mejorar su efectividad?", en Franco, Rolando y Székely, Miguel (coords). *Institucionalidad Social en América Latina*. CEPAL, marzo 2010. Santiago, Chile.

1.2.3. Mapeo institucional vigente

Para construir el mapeo de la institucionalidad vigente se procedió a limitar la estructura orgánica de las oficinas relacionadas con derechos humanos y a la revisión de las funciones en la materia. A partir de dicha sistematización se identificaron las dependencias de la APF, las cuales tenían oficinas y funciones relacionadas con graves violaciones a derechos humanos y serían elegidas para realizar la trayectoria institucional: Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Gobernación; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, por su relevancia en la temática se incluyó a la CNDH y a la PGR, órganos constitucionales.

1.2.4. Trayectoria Institucional

Con el objetivo de analizar el comportamiento de la trayectoria institucional, la información documental se sistematizó por administración del ejecutivo federal dentro del periodo 1994-2018. En algunos casos se consideró pertinente sistematizar los antecedentes más importantes para la dependencia u organismo autónomo de la administración 1988-1994. Una vez sistematizada la información, se procedió a utilizar la herramienta de la línea del tiempo para resaltar la creación, modificación y extinción de la institucionalidad en la materia.

1.2.5. Recomendaciones emitidas por organismos internacionales

Para identificar el papel de los organismos internacionales en materia de derechos humanos, se sistematizaron y agruparon las recomendaciones emitidas sobre las graves violaciones a derechos humanos elegidas para el presente estudio dentro del periodo 1994-2018. La sistematización de dichas recomendaciones tuvo como propósito identificar el impacto de dichos pronunciamientos en la institucionalidad en la materia, la unificación de las mismas entre los distintos organismos de protección y las recomendaciones pendientes de cumplir.

1.2.6. Papel de la sociedad civil y los movimientos de víctimas

Con el fin de identificar el papel de la sociedad civil y de los movimientos de víctimas en la institucionalización de políticas públicas para hacer frente a graves violaciones a derechos humanos en México, se analizó la evolución y fortalecimiento de dichos actores a través de las fuentes documentales en la materia y las entrevistas realizadas durante el periodo de investigación.

1.2.7. Información complementaria




Para complementar el análisis del presente estudio, se procedió a sistematizar el contenido de los Programas Nacionales de Derechos Humanos en materia de graves violaciones a derechos humanos. De igual forma, se sistematizó la institucionalidad creada frente a legislaciones específicas relacionadas con el objetivo de estudio, entre ellas la Ley General de Víctimas (LGV); la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda (Ley de Desaparición), así como la Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos y Degradantes.

1.3. ¿Cómo leer el estudio?

A fin de facilitar la comprensión del ejercicio de sistematización de información de la trayectoria institucional en materia de graves violaciones a derechos humanos, se consideró pertinente incorporar un componente de diseño que incluye el uso de imágenes, símbolos, tablas, organigramas y líneas de tiempo como una herramienta didáctica de apoyo a los textos desarrollados.

1.3.1. Simbología

Se construyó una simbología con el objetivo de representar los conceptos, funciones, acontecimientos y actores presentes en el análisis de la trayectoria institucional. A continuación, se presenta una descripción del significado de cada uno.

Graves violaciones a derechos humanos abordadas	
	Torturas y otros tratos crueles inhumanos y degradantes
	Desaparición forzada de personas
	Ejecuciones arbitrarias y ejecuciones de periodistas y personas defensoras de DDHH

Clasificación de atribuciones e instituciones

Las funciones de promoción, prevención, investigación, sanción y reparación emanan de las obligaciones generales del Estado contenidas en los tratados internacionales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El resto se eligieron y sistematizaron a partir de la revisión exhaustiva de las funciones en materia de derechos humanos atribuidas a las dependencias de la APF y los órganos constitucionales en sus respectivos marcos jurídicos. Las definiciones utilizadas para la clasificación de atribuciones se fundamentan en estándares internacionales emanados del Sistema Universal de Derechos Humanos y la Corte Interamericana Humanos de Derechos (Corte IDH) y de la metodología nacional utilizada en el marco de la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos del año 2011⁷:



Respeto: La obligación de respeto consiste en cumplir directamente con la norma establecida, ya sea absteniéndose de actuar o dando una prestación. Lo anterior debido a que el ejercicio de la función pública tiene límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado.



Promoción: Con el objetivo de reforzar la visibilidad y el fortalecimiento de los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de difundir y promover metas, campañas e instrumentos relativos a los derechos humanos para

7 Reforma DH. Deberes específicos de prevención, investigación y sanción. SCJN/OACNUDH/CDHDF. Primera Edición, 2013. Disponible en: <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/6-Deberes-especificos.pdf>.

que todas las personas puedan conocer y ejercer sus derechos.



Prevención: Una adecuada garantía y protección de los derechos humanos, implica que el Estado cree y disponga de mecanismos y medidas adecuadas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que disminuyan los riesgos para que se cometan violaciones a los derechos humanos.



Protección: Es deber del Estado asegurar que las personas bajo su jurisdicción no sufran violaciones por parte de terceros o incluso de autoridades, a través de la adopción de disposiciones normativas u otro tipo de medidas. Esta obligación se encuentra fundamentalmente definida por los efectos preventivos que irradia su cumplimiento. El Estado debe evitar, con todos los recursos a su alcance, la transgresión de los derechos humanos tanto por parte de sus agentes como por parte de particulares.



Defensa: El acceso a la justicia como derecho humano requiere que el Estado, a través de sus instituciones y sus funcionarios, ejerza funciones de defensa, asistencia y acompañamiento a través de mecanismos expeditos, justos y accesibles a las víctimas de graves violaciones a derechos humanos durante todo el proceso judicial.



Investigación: Las autoridades de procuración de justicia tienen el deber jurídico de investigar toda situación en la que se hayan vulnerado derechos humanos, ya sea por parte de agentes estatales o particulares con la tolerancia del Estado. Las investigaciones iniciadas deben cumplir con los criterios de seriedad, imparcialidad, celeridad, debida diligencia y los demás estándares internacionales en la materia.



Sanción: Al cometerse violaciones a los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de castigar a los responsables materiales e intelectuales de dichas vulneraciones. Las sanciones además de judiciales, pueden incluir sanciones administrativas y disciplinarias.



Reparación: El Estado tiene el deber de reparar el daño ocasionado, siempre que sea posible, con el objetivo de restablecer los derechos a la situación anterior y de hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. La reparación debe ser integral incluyendo medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.



Colaboración: Con el objetivo de cumplir de forma eficiente con las obligaciones adquiridas en materia de derechos humanos, las instituciones del Estado deben colaborar entre sí para potencializar recursos, competencias y capacidades para dar cumplimiento a las políticas en materia de derechos humanos.



Diálogo: Un Estado Social de Derecho comprometido con la protección y respeto de los derechos humanos, requiere que las instituciones y sus funcionarios se comuniquen tanto con la sociedad civil como con las víctimas, con el fin de construir una política pública participativa en la que se tengan en cuenta todas las experiencias, visiones y necesidades.



Transparencia: Bajo el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, debe garantizar el derecho humano del acceso a la información promoviendo la generación de información, documentación y publicación de forma transparente y oportuna.

Es importante señalar que la investigación identificó el uso generalizado de la obligación de “atender” quejas, denuncias y recomendaciones en las funciones analizadas; lo que fue interpretado, bajo el análisis de las autoras, como obligaciones de investigación, sanción y reparación. Es por ello, que a cada función de “atender” identificada, se les adjudicó la simbología correspondiente a dichas obligaciones.

De igual forma, se diseñaron una serie de símbolos para representar las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos constitucionales:

Dependencias de la Administración Pública Federal y órganos constitucionales	
	Procuraduría General de la Nación
	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
	Secretaría de la Defensa Nacional
	Secretaría de Marina
	Seguridad Pública
	Secretaría de Gobernación
	Secretaría de Relaciones Exteriores

Otras dependencias de la Administración Pública Federal	
	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
	Secretaría de Desarrollo Social
	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
	Secretaría de Energía
	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
	Secretaría de Educación Pública
	Secretaría de Salud
	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
	Secretaría de Turismo
	Secretaría de la Función Pública
	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
	Secretaría de Economía

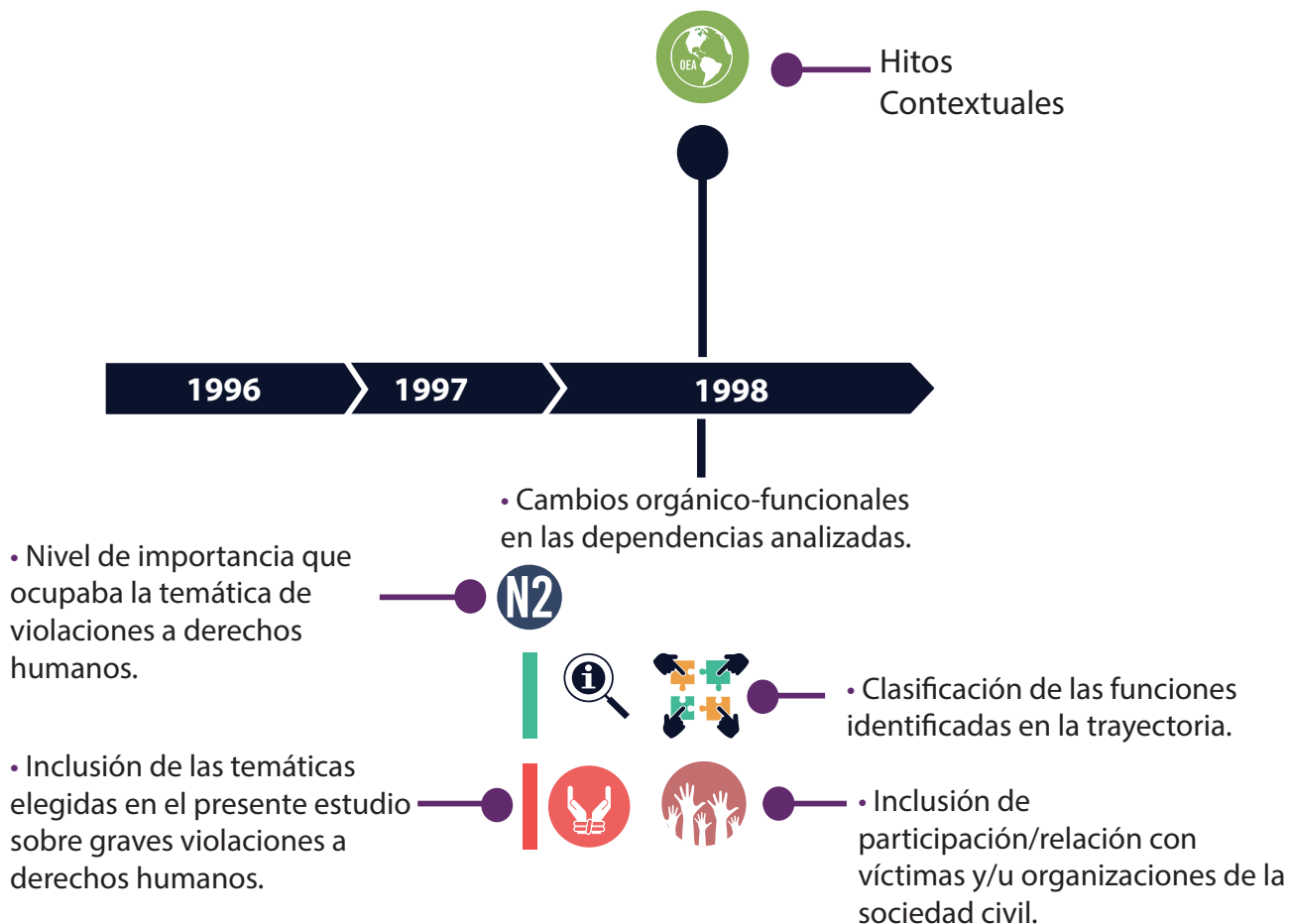
1.3.2. Simbología para las líneas del tiempo

Para mejor entendimiento de las líneas se crearon símbolos para identificar las graves violaciones a derechos humanos elegidas para el análisis del presente estudio. Asimismo, se incluyeron símbolos para representar los organismos internacionales de protección de derechos humanos; los actores nacionales relevantes y sujetos de especial protección en los que se centra el estudio, las reformas constitucionales y la legislación relevante; las sentencias internacionales y en general, los hitos contextuales que impactaron en la institucionalidad

Actores Nacionales y grupos de especial protección	
	Sociedad Civil
	Víctimas
	Defensores
	Periodistas
Recomendaciones	
	Recomendación Internacional
	Recomendación CNDH

Legislación relevante	
	Reforma Constitucional
	Reforma Penal
	Reforma de Amparo
	Reforma al Código de Justicia Militar
	Ley de Transparencia y Acceso a la Información
	Acuerdos de San Andrés
	Sentencia de la Corte IDH
	Ley de Seguridad Interior

Hitos contextuales			
	Apertura internacional		
	Guerra contra las drogas		
	Movimiento por la paz, justicia y dignidad		
	Masacres		
Organismos internacionales de protección de derechos humanos			
	Corte Interamericana de Derechos Humanos		
	Oficina Alto Comisionado México		
	Comisión Interamericana de Derechos Humanos		
	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para Caso Ayotzinapa		
	Comités Naciones Unidas o Relatores Especiales o Grupos de Trabajo/ Consejo de Derechos Humanos		
	Primer Programa Nacional de Derechos Humanos		
Comportamiento del cambio de niveles dentro de la estructura de la Administración Pública Federal y los órganos constitucionales elegidos			
			



de la APF y los órganos constitucionales, así como el comportamiento del cambio de niveles en las instituciones analizadas.

tienen atribuciones sobre graves violaciones a derechos humanos objeto de estudio y su clasificación de acuerdo a las funciones definidas en el párrafo 1.3.1.

1.3.3. ¿Cómo leer las líneas del tiempo?

Las líneas del tiempo fueron construidas con el objetivo de entrelazar el contexto sociopolítico de la administración con la trayectoria institucional analizada y así facilitar la lectura. Dichas líneas están construidas por 5 elementos que fueron sistematizados en la gráfica que se presenta líneas arriba.

1.3.4. Mapeo institucional vigente ¿Qué incluye?

El mapeo institucional vigente, hasta agosto de 2018, incluye las dependencias analizadas de la APF, así como los órganos constitucionales elegidos. Frente a dichas instituciones se identifica dentro de la estructura orgánica, las distintas oficinas en materia de derechos humanos. Asimismo, se presenta una tabla por institución en la cual se incluyen aquellas que

Asimismo, se consideró pertinente hacer una revisión general del resto de las dependencias de la APF y el nivel de incorporación de la temática de derechos humanos dentro de la estructura orgánica-funcional, con el objetivo de tener la fotografía completa de la materia. Para ellos se clasificaron las dependencias en los siguientes rubros: (i) respeto de derechos humanos; (ii) atención a peticiones, quejas, denuncias de organismos internacionales y/o nacionales autónomos; (iii) funciones relacionadas con atención a violaciones a derechos humanos perpetrados por servidores públicos de dicha dependencia; (vi) creación de política pública en derechos humanos; (v) no incluye funciones y/u oficinas en materia de derechos humanos y (iv) existencia de oficinas en materia de derechos humanos.



2. GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS: ELEMENTOS PARA SU CATEGORIZACIÓN Y EL ATERRIJAJE AL CONTEXTO MEXICANO

La elección de centrar el estudio de trayectoria institucional dentro de la Administración Pública Federal para cumplir con las obligaciones de respeto y garantía en materia de graves violaciones a derechos humanos, requirió delimitar conceptualmente el carácter “grave” de las vulneraciones y aterrizar dicho marco al contexto mexicano.

Definir *¿qué se entiende por graves violaciones a derechos humanos?* no es un ejercicio sencillo. El primer obstáculo que se observó en la revisión de textos y las entrevistas realizadas, fue la percepción de algunos actores de considerar problemática la clasificación ante el riesgo de establecer jerarquías en las violaciones a derechos y, por ende, en el actuar estatal para atenderles⁸.

Para resolver esta barrera se consideró pertinente retomar la propuesta de Cherif Bassiouni, experto independiente de Naciones Unidas, la cual ha sido anteriormente utilizada en ejercicios de conceptualización para justificar esta categorización⁹. Bassiouni

8 Información recabada en las entrevistas realizadas entre marzo y junio de 2018 y Suárez Ávila, Alberto Abad. *La investigación de violaciones graves a los Derechos Humanos en México, antes y después de la reforma constitucional de 2011. Historia y Constitución en Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*. Carbonell Miguel y Cruz Barney, Oscar (coord.), Tomo 1. IJ-UNAM. Primera edición, 10 de diciembre de 2015, pág. 431 a 491.

9 Dicha posición fue desarrollada por Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA) presentado en calidad de Amicus Curiae sobre el estudio de los estándares internacionales sobre la definición de graves violaciones a los derechos humanos

señala que en el contexto de las Naciones Unidas se utiliza la categoría para grave, al considerar que:

“puede ocurrir que el término «violaciones graves de los derechos humanos» deba entenderse como que califica situaciones, con miras a establecer una serie de hechos que pueden servir de base para la adjudicación de reclamaciones, y no que implican un régimen jurídico distinto de las reparaciones según los distintos derechos que han sido violados”¹⁰.

En ese sentido, la clasificación es válida, ya que no se trata de una jerarquización, sino de una categoría que permite establecer las circunstancias en las cuales se cometen ciertas violaciones a los derechos humanos, y que por su severidad o gravedad debe darse un tratamiento especial por parte del Estado¹¹.

La segunda barrera que se evidenció en la búsqueda de la conceptualización fue la variedad de elementos y la falta de una definición unívoca de graves violaciones a derechos humanos. Por tanto, se realizó una sistematización de los elementos cuantitativos y cualitativos utilizados por la academia, así como aquellos que se desprenden de los estándares internacionales y nacionales en la materia. Lo anterior, con el fin de encontrar puntos de encuentro entre los elementos propuestos en las diferentes fuentes.

En el ámbito académico se considera que las graves violaciones a derechos humanos incluyen “aquellas que afectan [...] al corazón de los derechos del ser humano, particularmente el derecho a la vida y el derecho a la integridad física y moral de la persona humana”¹². Asimismo, se considera que este tipo de

aplicable en los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 661/2014, presentado en marzo de 2015. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_706.pdf?x54537.

10 Bassiouni, Cherif. *Informe del experto independiente sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, presentado de conformidad con la resolución 1998/43 de la Comisión de Derechos Humanos*, pág. 85. Véase también: Amicus Curiae sobre el estudio de los estándares internacionales sobre la definición de graves violaciones a los derechos humanos aplicable en los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 661/2014, presentado en marzo de 2015, pág. 5, nota al pie 4.

11 Cfr. Amicus Curiae sobre el estudio de los estándares internacionales sobre la definición de graves violaciones a los derechos humanos aplicable en los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 661/2014, presentado en marzo de 2015, pág. 5.

12 López, Ana Gemma. *Los derechos de las víctimas de viola-*

vulneraciones “en el colectivo resultan mucho más dolorosos y generan una mayor necesidad de respuestas institucionales eficientes con base misma en la legitimidad del Estado y su capacidad de resolver el conflicto social”¹³.

Para Cecilia Medina, ex presidenta de la Corte IDH, la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra y Dejusticia, las graves violaciones a derechos humanos se definen por una serie de elementos descriptivos: (i) la cantidad o magnitud, el número de personas teniendo en cuenta el contexto en el que se realizó la conducta; (ii) la periodicidad; (iii) la planeación por parte de los perpetradores; y (iv) el impacto social, es decir la naturaleza de los derechos conculcados, el nivel de vulnerabilidad de las víctimas y el impacto de la violación en la persona o la comunidad¹⁴.

Desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos dichos elementos guardan estrecha relación con el concepto de delitos graves del derecho internacional lo cuales, desde los instrumentos contruados contra la impunidad que incluyen¹⁵:

ciones manifiestas de Derechos Humanos en Derecho Internacional. Anuario Jurídico y Económico Escurialense, XLVII, 2014, pág. 137.

13 Suárez Ávila, Alberto Abad. *La investigación de violaciones graves a los Derechos Humanos en México, antes y después de la reforma constitucional de 2011. Historia y Constitución en Homenaje a José Luis Soberanes Fernández. Carbonell Miguel y Cruz Barney, Oscar (coord.), Tomo 1. IJ-UNAM. Primera edición, 10 de diciembre de 2015, pág. 464.*

14 Cfr. *Amicus Curiae sobre el estudio de los estándares internacionales sobre la definición de graves violaciones a los derechos humanos aplicable en los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 661/2014, presentado en marzo de 2015, pág. 5. Véase también: Medina, Cecilia. The Battle of Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, pág. 16 y Academia de Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos de Ginebra. What amounts to ‘a serious violation of international human rights law’? An analysis of practice and expert opinion for the purpose of the 2013 Arms Trade Treaty. Academy Briefing No. 6. Ginebra: Academia de Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos de Ginebra, 2014, pág. 6.*

15 ONU. *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). Informe final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión. Distr. General E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 2 octubre de 1997; Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad y E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005 y Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*

“[...] los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y de su Protocolo Adicional I de 1977 y otras violaciones del derecho internacional humanitario que constituyen delitos conforme al derecho internacional: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y otras violaciones de los derechos humanos internacionalmente protegidos que son delitos conforme al derecho internacional y/o respecto de los cuales el derecho internacional exige a los Estados que impongan penas por delitos, tales como la tortura, las desapariciones forzadas, la ejecución extrajudicial y la esclavitud”¹⁶.



A tales instrumentos se suman aquellos de los cuáles se desprende el deber de investigar y sancionar graves violaciones a derechos humanos como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI) y diversos tratados de Sistema Interamericano de Derechos Humanos como: Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y Convención de Belém do Pará¹⁷.

En la jurisprudencia de la Corte IDH, estos instrumentos han sido fundamentales para establecer la existencia de una grave violación a derechos humanos en

60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.

16 *Amicus Curiae sobre el estudio de los estándares internacionales sobre la definición de graves violaciones a los derechos humanos aplicable en los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 661/2014, presentado en marzo de 2015, pág. 6.*

17 Véase: Uprimny, Rodrigo, Sánchez, Luz María y Sánchez, Camilo. *Justicia para la paz: crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada. Bogotá: Dejusticia, 2014, págs. 45-53 y Parra Vera, Oscar. La jurisprudencia de la Corte Interamericana respecto a la lucha contra la impunidad: algunos avances y debates. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Año 13, N°1, noviembre de 2012, pp. 5-51.*

casos relacionados con ejecuciones extrajudiciales, masacres, tortura y desapariciones forzadas, tomando en consideración la naturaleza de los derechos vulnerados y el impacto en las víctimas¹⁸. Como señala Abramovich, el uso de las categorías del derecho penal internacional ha permitido a la Corte IDH hacer una evaluación más precisa a la hora de determinar si una violación a los derechos humanos sobrepasa el umbral de gravedad¹⁹.

A nivel nacional, el órgano que ha establecido elementos cuantitativos y cualitativos para definir la gravedad de una violación a derechos humanos ha sido la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A partir de la reforma de 1994, se incluyó dentro de las facultades del máximo órgano de impartición de justicia la de calificar como graves violaciones las entonces llamadas “garantías individuales”. La categorización se utilizó en dos aspectos: para conformar una comisión investigadora y para elaborar conclusiones finales sobre la existencia de graves violaciones a derechos humanos²⁰.

Si bien el alcance de dicha facultad resultaba ambiguo, entre 1997 y 2010, la SCJN recibió 16 solicitudes para ejercer la facultad de investigación en la materia. De dichas solicitudes solo 5 fueron admitidas y de estas, 4 se calificaron como graves violaciones²¹.

18 Véase, por ejemplo: Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154*; *Caso Radiilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209*; *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No. 252* y *Caso Espinoza González Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289*.

19 Abramovich, Víctor. ““Transplante” y “Neopunitivismo”. *Debates sobre aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en Argentina*, en Tiscornia, Sofía. *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio*, Buenos Aires: CELS, 2008. Véase también: *Amicus Curiae sobre el estudio de los estándares internacionales sobre la definición de graves violaciones a los derechos humanos aplicable en los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 661/2014, presentado en marzo de 2015, pág. 8, pie de página 17*.

20 Suárez Ávila, Alberto Abad. *La investigación de violaciones graves a los Derechos Humanos en México, antes y después de la reforma constitucional de 2011. Historia y Constitución en Homenaje a José Luis Soberanes Fernández. Carbonell Miguel y Cruz Barney, Oscar (coord.)*, Tomo 1. IJ-UNAM. Primera edición, 10 de diciembre de 2015, pág. 468.

21 *Ibidem*. pág. 467. Los hechos considerados graves por la SCJN se desprenden de los casos de Aguas Blancas, la intervención

Es importante señalar que entre las solicitudes desechadas se encuentran casos como las ejecuciones extrajudiciales durante el “Halconazo” de 1971, la masacre de Acteal, la masacre de campesinos en el Charco y las acciones en tribunales militares en contra del general Gallardo, de los cuáles varios serían calificados por organismos internacionales de protección y sociedad civil como graves violaciones a derechos humanos.

A través de dicha facultad, la SCJN estableció los primeros elementos para considerar una vulneración a derechos como grave. En un inicio, en el análisis del caso Aguas Blancas la Corte delimitó la facultad, señalando que, si se trataba de “cuestiones que solo afectan a una o varias personas, sin trascendencia social, debe reclamarse mediante la acción de amparo. La Suprema Corte sólo puede intervenir en el caso en que las violaciones sean generalizadas. Es decir que se trate de violaciones graves”²². Posteriormente, a pesar de desechar el expediente, en el caso del “Halconazo” se aproximó a una serie de elementos de categorización, donde la acción u omisión de agentes estatales era un aspecto fundamental. En ese sentido, la Corte estableció que la gravedad se configura cuando:

“[...] un sector de ella no se encuentra revestida de seguridad material, social, política o jurídica, en virtud de lo siguiente: a) Por haber sido las propias autoridades encargadas de proteger a su población, las que producen o propician actos violentos; pretendiendo con ello obtener una respuesta disciplinada, aunque éstos resulten ser violatorios de personas e instituciones; b) Porque al existir un desorden generalizado, dichas autoridades son omisas, negligentes o incapaces para encauzar las relaciones de la comunidad en forma pacífica, o, bien se hubiesen caracterizado por permanecer totalmente indiferentes en garantizar el respeto de las garantías individuales”²³.

de la Fuerza Pública en Oaxaca, Atenco y Guardería ABC. El caso que no fue calificado como tal versó sobre los hechos de tortura en contra de la periodista Lidia Cacho.

22 SCJN. Expediente 003/1996. “Acción Violenta contra campesinos de Aguas Blancas”. Anterior a dicha decisión se había solicitado el estudio del caso en un par de ocasiones por parte de la sociedad civil ya que no tenía estaba facultaba el artículo 97.

23 SCJN. Expediente 001/2006. “Distrito Federal, Halconazo 1971.” Frente al carácter generalizado, el ministro Cossío en su voto particular sobre la negativa de ejercer la facultad de investigación señaló que “la violación grave no debe fundarse únicamente a partir de la generalidad, pues existen condiciones adicionales para determinar si un hecho sin importar el número de individuos que afec-

Asimismo, en el marco del caso por uso indebido de la fuerza y tortura sexual en Atenco, Estado de México, la SCJN estableció dos requisitos que deben cumplirse en conjunto para calificar como graves hechos violatorios de derechos humanos: (i) revestir un interés o importancia notable, de carácter jurídico, histórico, político, económico o social; (ii) ser asuntos trascendentales debido a su excepcionalidad o carácter extraordinario, por apartarse de las pautas comunes de solución que se adoptan ordinariamente. Los dos requisitos deben satisfacerse cabal y conjuntamente²⁴.

Con el fin de unificar los criterios adoptados, en el último asunto analizado relacionado con el incendio de la Guardería ABC en Hermosillo, Sonora, la Corte estableció tres tipos de precedentes:

- (i) Violación perpetrada por la autoridad estatal a las garantías individuales o derechos humanos de un grupo de individuos, sea por acción u omisión.
- (ii) Violación a garantías individuales sin atender al número de personas, sino a la manera sistemática y generalizada en que estas se llevan a cabo, esto es, mediante la existencia de un plan o intención específica de las autoridades, o bien evitando su generalización.
- (iii) Violación de garantías individuales se produce en perjuicio de un particular, a través de una acción y omisión concertada de las autoridades estatales, encaminadas a romper con los principios del federalismo y división de poderes, rectores del sistema jurídico constitucional.

A partir de la reforma constitucional de 2011, la facultad de investigación se trasladó a la CNDH²⁵. El traslado fue cuestionado en el Congreso por la ambigüedad de la facultad, la discrecionalidad de la misma y el alcance de la competencia de la CNDH como ente investigador²⁶. Sin contar con criterios expresos en el

te puede constituirla.”

24 SCJN. Expediente 003/2006 “Intervención de la Fuerza Pública en los municipios de Atenco y Texcoco”.

25 Artículo 102 B: La CNDH podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere 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.

26 Suárez Ávila, Alberto Abad. *La investigación de violaciones graves a los Derechos Humanos en México, antes y después de la*

mandato constitucional o en la legislación que rige al organismo autónomo para la selección de quejas y calificación de hechos como graves, la evolución de la conceptualización, a través de 14 recomendaciones emitidas, ha sido paulatina y ha contado con una diversidad de fuentes de carácter nacional e internacional²⁷.



La primera inclusión de los elementos cualitativos y cuantitativos se observó hasta los casos de Apatzingán y Tlanahuato relacionado con uso excesivo de la fuerza, ejecución extrajudicial y tortura. En dicho asunto se replicaron los criterios construidos por la SCJN bajo la facultad de investigación²⁸. Posteriormente, en el caso de Nochixtlán, también relacionado con ejecuciones extrajudiciales estableció dos: (i) los sucesos o acontecimientos graves, se refiere a la situación o circunstancia que enfrenta un grupo de personas, que coinciden en un lugar o espacio físico público en un momento determinado y que enfrentan la actuación de autoridades o servidores públicos, quienes con el pretexto o la finalidad de hacer valer disposiciones legales incurren en violaciones a derechos humanos en agravio a ese grupo de personas y (ii), las violaciones graves a derechos humanos, *strictu sensu*, implica la maximización de las violaciones cometidas, por el impacto social que se genera en el grupo de personas, la comunidad afectada y

reforma constitucional de 2011. *Historia y Constitución en Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*. Carbonell Miguel y Cruz Barney, Oscar (coord.), Tomo 1. IJ-UNAM. Primera edición, 10 de diciembre de 2015, pág. 482.

27 Dos de las recomendaciones ya emitidas en los casos de la masacre de los 72 migrantes en San Fernando Tamaulipas y las ejecuciones extrajudiciales en Tlatlaya fueron reclasificadas como graves, no obstante, no se incluye en el análisis elementos de la categorización de la conducta.

28 CNDH. Recomendaciones VG3 y VG4.

la sociedad en general. Asimismo, complementó su análisis con la decisión de 2011 de la SCJN sobre la legislación en materia de transparencia y la excepción a la reserva de información cuando se trata de graves violaciones a derechos humanos, el cual, a su vez, retoma elementos anteriores establecidos por la SCJN y el criterio de gravedad construido por la Corte IDH en casos de desaparición forzada²⁹.

En los asuntos posteriores, la CNDH de forma más clara, incorpora criterios de carácter internacional, incluyendo resoluciones de la Asamblea General de la ONU en materia de impunidad y derechos de las víctimas, tratados internacionales del Sistema Interamericano, jurisprudencia de la Corte IDH y mantiene el criterio de la SCJN antes señalado³⁰.

Finalmente, con el objetivo de contar con la percepción de los actores que interactúan de una u otra forma en la institucionalización de la política pública, durante las entrevistas realizadas se hizo la siguiente pregunta: *¿Qué se entiende por graves violaciones a derechos humanos?* Las respuestas fueron diversas y se enmarcaron en las fuentes antes desarrolladas y en ciertas particularidades que enriquecen el debate y la construcción de los elementos cuantitativos y cualitativos de la categorización adaptados al contexto y realidad actual del país. Si bien, no hay consenso entre las personas entrevistadas sobre la existencia de un catálogo que permita caracterizar las graves violaciones a derechos humanos, en general, estuvieron de acuerdo en que sí hay unas violaciones más graves que otras. En ese sentido se coincidió en tres aspectos generales:

- (i) Son violaciones al núcleo esencial de derechos; es decir, violaciones al derecho a la vida, a la libertad, seguridad, e integridad personal, así como al derecho a la dignidad como eje transversal;
- (ii) Que lo anterior se traduce, principalmente, en tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales;
- (iii) Que se inscriben en un contexto de violaciones masivas; es decir, de multiplicidad de acciones y víctimas.

29 CNDH. Recomendación VG7. Véase: *Violaciones graves a derechos humanos. Su concepto para efectos del derecho de acceso a la información de la averiguación previa que las investiga. Tesis: 1a. XI/2012 (10a.). Primera Sala, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, pág. 667 y, Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.*

30 CNDH. Recomendaciones. VG8, VG9, VG10, VG11, VG12.

Adicionalmente se hizo mención a tres puntos que se insertan en el debate nacional sobre los elementos cualitativos y cuantitativos de la categorización. En primer lugar, se refirieron al contexto socio-político del país, pues hay hechos en la historia de México que comprueban que las violaciones a derechos humanos han sido siempre las mismas: las desapariciones, la tortura y las ejecuciones son prácticas que encontramos desde la “Guerra Sucia” en los setenta, los conflictos sociales en Chiapas y Guerrero en los noventa y en la guerra contra el narcotráfico iniciada en 2006 y que se mantiene vigente. En ese sentido, las personas entrevistadas señalaron que, aunque actualmente dichas prácticas son más visibles -porque hay mayor transparencia, por los medios de comunicación y por una sociedad civil más activa y organizada-, la permanencia en el tiempo y la recurrencia de casos calificados de “emblemáticos” como los mencionados, hacen de este un factor a considerar en la clasificación de una violación a derechos humanos como grave.



En segundo lugar, se señaló que, al cometerse las violaciones, no solo múltiples veces, sino en un contexto de prácticas sistematizadas, es viable hablar de una “institucionalización” de las acciones violatorias de derechos humanos dentro del Estado. Al respecto, se hizo mención específica de la tortura como una práctica “normalizada” en los protocolos que aplican las instituciones encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia. En el mismo sentido, se consideró que una violación en México es grave cuando se realizan actos violatorios como consecuencia de una política pública, tal y como es el caso de la militarización del país y su legitimidad a través de la Ley de Seguridad Interior (LSI). Por último, se hizo mención al contexto de impunidad y corrupción en el que

se enmarcan las violaciones a derechos humanos en México, ya que lo que nutre la caracterización de gravedad en el país, se enmarca, precisamente, en la ausencia de canales de combate a la impunidad e investigaciones efectivas que sancionen las conductas y eviten su reiteración; así como la corrupción dentro del Estado como el campo de cultivo que fomenta y permite que ese tipo de conductas se realicen.



Como observamos de las fuentes analizadas, se puede concluir que la construcción de los elementos de categorización, a pesar de no tener una definición uniforme, recoge estándares internacionales y ha permitido el desarrollo de estándares nacionales que atienden al contexto mexicano. No obstante, dentro de los elementos cualitativos está pendiente la incorporación de miembros del crimen organizado como perpetradores de graves violaciones a derechos humanos, tomando en consideración el marco de la crisis actual.

2.1. Caracterización de las graves violaciones a derechos humanos elegidas para el análisis

Desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se han categorizado como graves violaciones a derechos humanos diversas conductas que se

desprenden de los crímenes internacionales catalogados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Dichos crímenes han sido analizados por distintos organismos de protección tanto en el sistema universal como en el interamericano y han dotado de contenido y reconocido como graves violaciones a derechos humanos las ejecuciones extralegales o arbitrarias, la desaparición forzada de personas y las prácticas de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, vulneraciones que hoy en día impactan de forma generalizada el tejido social y la vida de quienes habitan en México. A continuación, se resaltan los principales estándares sobre dichas vulneraciones³¹:

2.1.1. Desaparición Forzada de Personas

La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de Naciones Unidas, ratificada por México el 18 de marzo de 2008, define la desaparición forzada como “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayendo a la protección de la ley”³².

Igualmente, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, ratificada por México el 2 de abril de 2002, la entiende como “la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes”³³.

31 Es relevante señalar que estos estándares cuentan con enfoque diferencial y desarrollos puntuales cuando dichas conductas son cometidas por grupos de especial protección como: mujeres, periodistas, personas defensoras de derechos humanos, niños, niñas y adolescentes, personas migrantes, personas pertenecientes a comunidades indígenas, población LGBTTI, etc.

32 ONU. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Artículo 2.

33 OEA. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Artículo 2.

A nivel interno, la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, expedida en noviembre de 2017, establece en su artículo 27 que “comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero”.

Teniendo en cuenta que la desaparición forzada es una violación múltiple, compleja y continua de derechos humanos, la Corte IDH se ha encargado de identificar los elementos concurrentes que la constituyen: (i) la privación de la libertad; (ii) la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de éstos, y (iii) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o el paradero de la persona interesada³⁴.

La Corte IDH también se ha encargado de desarrollar jurisprudencialmente y de forma específica la vulneración de derechos que genera la desaparición forzada de personas. En primer lugar, se ha referido a los derechos de la persona víctima de desaparición forzada, siendo estos el derecho a la libertad personal³⁵, a la integridad personal³⁶, a la integridad personal de niños y niñas³⁷, a la vida³⁸ y al reconocimiento de la

personalidad jurídica³⁹. Mientras que respecto a los derechos de los familiares de las víctimas de desaparición son el derecho a acceder a la justicia⁴⁰, a un recurso judicial efectivo⁴¹, a la verdad⁴² y a la integridad personal⁴³.

2.1.2. Tortura y otros tratos crueles inhumanos y degradantes

La Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes define la *tortura* como “todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que

34 Corte IDH. *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párr. 226; Caso Osorio Rivera y familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 274, párr. 113; Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 97.*

35 Véase: Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4., párr. 155; Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287., párr. 232.*

36 Véase: Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109., párr. 150; Caso Osorio Rivera y familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 274., párr. 168.*

37 Véase: Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221., párr. 118, 131, 132; Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Serie C No. 232., párr. 85.*

38 Véase: Corte IDH. *Caso Castillo Páez Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34., párr. 71-73; Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones*

nes Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C No. 240., párr. 185.

39 Véase: *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70., párr. 180; Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212., párr. 98-101.*

40 Véase: Corte IDH. *Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No. 36., párr. 97; Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 285., párr. 139.*

41 Véase: Corte IDH. *OC-8/87. El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Resolución de 30 de enero de 1987, párr. 36-36; Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011. Serie C No. 229., párr. 114.*

42 Véase: Corte IDH. *Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136., párr. 78; Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219., párr. 201.*

43 Véase: Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140., párr. 160; Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012. Serie C No. 253., párr. 286-287.*

sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas⁴⁴.

Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura entiende por *tortura* “todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica⁴⁵.”

En México, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Ley de Tortura), promulgada en junio de 2017, siguiendo los parámetros internacionales, establece que:

“Comete el delito de tortura el Servidor Público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin: (i) Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona; (ii) Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la Víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, o (iii) Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo⁴⁶.”

Igualmente, contempla la comisión de la tortura por parte de particulares bajo los siguientes supuestos:

“También comete el delito de tortura el particular que: (i) con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un Servidor Público cometa alguna de las conductas descritas en el artículo anterior, o (ii) con cualquier grado de autoría o participación, intervenga en la comisión de

alguna de las conductas descritas en el artículo anterior⁴⁷.

A diferencia de los instrumentos internacionales, esta misma ley se encarga de definir lo que se entiende por *tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, siendo éstos los que cometa el servidor público “que, en el ejercicio de su encargo, como medio intimidatorio, como castigo o por motivos basados en discriminación, veje, maltrate, degrade, insulte o humille a una persona⁴⁸”. Ahora bien, en relación a los elementos constitutivos de este ilícito, la Corte IDH al revisar la violación al derecho a la integridad personal contemplado en el artículo 5 de la CADH, los precisó por vez primera en su jurisprudencia, señalando que:

“La Corte entiende que los elementos constitutivos de la tortura son los siguientes: (i) un acto intencional; (ii) que cause severos sufrimientos físicos o mentales, y (iii) que se cometa con determinado fin o propósito⁴⁹.”

Para el cumplimiento del primer elemento, *la intencionalidad*, la Corte exige una intención o ánimo del agente estatal. En cuanto al elemento de *la finalidad*, establece el deber de existir un propósito, como el de obtener una confesión, por ejemplo⁵⁰. Por último, precisa que el *sufrimiento* establece la necesidad de tener en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, teniendo en cuenta:

“factores endógenos y exógenos. Los primeros se refieren a las características del trato, tales como la duración, el método utilizado o el modo en que fueron infligidos los padecimientos, así como los efectos físicos y mentales que éstos tienden a causar. Los segundos remiten a las condiciones de la persona que padece dichos sufrimientos, entre ellos la edad, el sexo, el estado de salud, así como toda otra circunstancia personal⁵¹.”

44 ONU. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Artículo 1.

45 OEA. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Artículo 2.

46 Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Artículo 26.

47 *Ibidem*. Artículo 27.

48 *Ibidem*. Artículo 29.

49 Véase: Corte IDH. Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164., párr. 79.

50 Véase: Nash Rojas, Claudio. Alcance del concepto de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23545.pdf>.

51 Véase: Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63., párr. 74; Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33., párr. 57.

2.1.3. Ejecuciones extralegales o arbitrarias

Las ejecuciones extrajudiciales atentan directamente contra el derecho a la vida, consagrado en los principales instrumentos internacionales de protección -La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Derechos del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Sin embargo, contrario a las anteriores conductas constitutivas de graves violaciones a derechos humanos, la ejecución extrajudicial no se encuentra regulada en ningún tratado o convención de carácter universal o regional⁵².

A pesar de lo anterior, existen normas de *soft law* encargadas de abordarla, tales como los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias⁵³, o el Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias⁵⁴. Si bien ninguno contempla una definición de lo que es una ejecución extrajudicial, el Manual da algunos ejemplos de lo que se podría configurar como tal, siendo estos: (i) asesinatos políticos; (ii) muertes resultantes de torturas o malos tratos infligidos en los centros de prisión o detención; (iii) muertes debidas a desapariciones forzadas; (iv) muertes ocasionadas por el uso excesivo de la fuerza por los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley; (v) ejecuciones sin previo juicio; y (vi) actos de genocidio⁵⁵.

Al respecto, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, Philip Alston, para 2009, las define como "las ejecuciones que no son realizadas por el Estado de conformidad con la

legislación"⁵⁶ y precisa la importancia de no entender de forma separada los términos: extrajudicial, sumario o arbitrario⁵⁷. Igualmente, la construcción del concepto en la doctrina ha apuntado a establecer que se da cuando se consuma "la privación arbitraria de la vida por parte de agentes del Estado, o con la complicidad, tolerancia o aquiescencia de éstos, sin un proceso judicial o legal que lo disponga"⁵⁸. De la anterior definición, se puede entender que los elementos principales y constitutivos de la conducta son: (i) debe ser imputable a un servidor público; y (ii) debe atender de forma ilegítima contra la vida⁵⁹.

Por su parte, la Corte IDH se ha encargado de establecer ciertos principios o criterios que deben tenerse en cuenta en casos de posibles ejecuciones extrajudiciales, especificando que:

"Las autoridades estatales que conducen una investigación deben intentar como mínimo, *inter alia*: (i) identificar a la víctima; (ii) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte, con el fin de ayudar en cualquier potencial investigación penal de los responsables; (iii) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; (iv) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte; y (v) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio. Además, la Corte hace notar que: (vi) se debe investigar exhaustivamente la escena del crimen, y (b) profesionales competentes deben llevar a cabo autopsias rigurosamente, así como análisis de restos humanos, empleando los procedimientos más apropiados"⁶⁰.

52 Véase: Henderson, Humberto. *La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina*. Pág. 4. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08060-7.pdf>.

53 Véase: Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI118.pdf>.

54 Véase: Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias. Disponible en: <http://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/100911.web>.

55 Véase: Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias. Disponible en: <http://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/100911.web>.

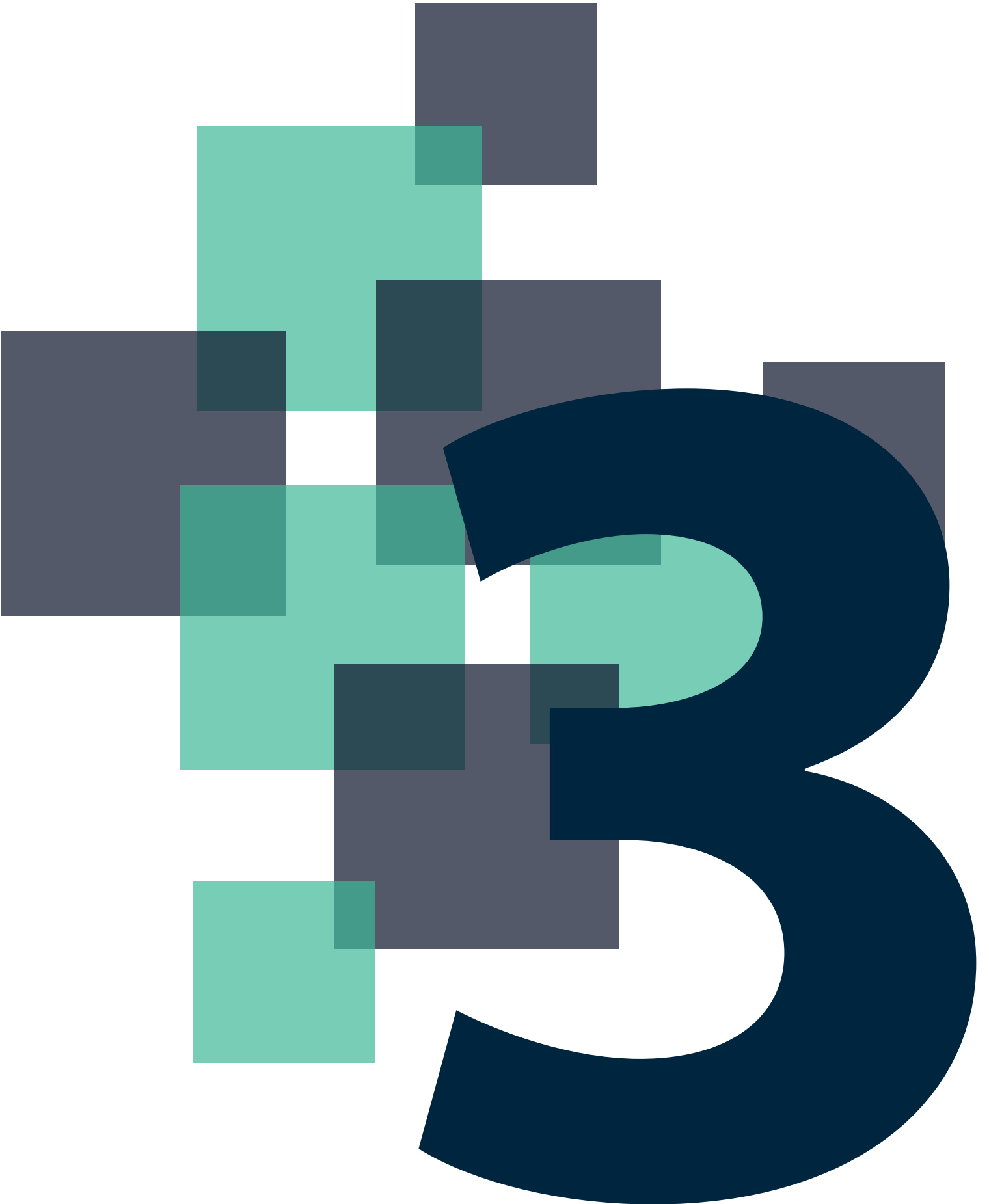
56 ONU. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, Philip Alston. A/HRC/11/2 del 27 de mayo de 2009. Disponible en: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.2_sp.pdf.

57 *Ibidem*.

58 Revista IIDH. Henderson, Humberto. *La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina*. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08060-7.pdf>.

59 Véase: Hernández Aparicio, Francisco, *Delitos de lesa humanidad en México*. Flores Editor, México, 2007, pág. 45.

60 Véase: Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124., párr. 149.*



3.CONTEXTOS SOCIOPOLÍTICOS (1994-2018)

3.1. Ernesto Zedillo Ponce de León: el declive del presidencialismo

La llegada a la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León ocurrió en circunstancias particularmente difíciles, pues en los primeros días de diciembre se desató la “crisis del 94” que devaluó la moneda mexicana frente al dólar y generó una grave crisis económica en el país. Además, a principios de 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se había levantado en armas.

En general, su sexenio fue caracterizado por una falta de política integral de Estado de Derechos Humanos. Organismos internacionales como Human Rights Watch, la Federación Internacional de Derechos Humanos, la Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, diversos relatores especiales de la ONU y numerosas ONGs mexicanas e internacionales, como Amnistía Internacional, documentaron el deterioro de los derechos humanos en México durante el sexenio de Zedillo⁶¹.

Desde que el presidente Ernesto Zedillo tomó posesión en diciembre de 1994, se documentaron y evidenciaron violaciones a derechos humanos que fueron el augurio de un sexenio de impunidad y represión. Principalmente, se acentuó el deterioro de la situación de los derechos humanos en los estados sureños de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, en los que se habían gestado movimientos sociales y había aumentado la presencia de grupos armados no estatales, grupos paramilitares y ejército mexicano. En estos estados del país existían altos niveles de pobreza, marginación y desigualdad. Las condiciones de vida de la población que iban deteriorando paulatinamente, el desempleo masivo y la reducción del

gasto social, fueron causando una creciente desafección de la población más afectada, que se organizó en movimientos sociales de diversa índole.

Lo anterior, evidenció la necesidad de generar cambios a la CNDH de manera que pudiese cumplir su mandato de forma efectiva. Se requería mayor autonomía, ampliación de competencias y profesionalización. Esto se materializó en 1999 con una reforma constitucional que dotó de mayor autonomía a la CNDH⁶².



En Chiapas, el EZLN había hecho su primera aparición pública el 1º de enero de 1994. Dicha organización político-militar, formada principalmente por indígenas tzeltal, tzotzil, chol, tojolabal y mam del Estado de Chiapas. A pesar del imaginario social que buscó criminalizar a los zapatistas desde el primer momento en que aparecieron, en realidad su objetivo era visibilizar y denunciar la situación de injusticia y vulneración a derechos humanos en la que vivían los pueblos originarios y hacer frente a las políticas socio-económicas de marco neoliberal, que habían

61 Hernández Navarro, Luis. *Ernesto Zedillo y la Violación a los Derechos Humanos*, Periódico La Jornada, 3 de abril de 2012, disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2012/04/03/opinion/017a2pol>.

62 CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, comunicado de prensa, N.º 15/96. Disponible en: <http://web.inmujeres.gob.mx/dgaf/normateca/Otros/dhinteramericano/hipertexto/dhMexico/comunicado15.htm>.

contribuido a excluir aún más a las poblaciones indígenas y que se materializaron con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Durante el gobierno de Zedillo, se manejó un doble lenguaje. Por un lado, se hablaba de negociar una paz con el EZLN y por el otro, se incrementaba la represión y persecución contra los Zapatistas. Aunque Zedillo se había comprometido durante su campaña a buscar una solución pacífica, el 9 de febrero de 1995, estuvo a punto de agravar el conflicto declarando ante las cámaras de televisión que había evidencia de que el EZLN emprendería nuevos actos de violencia en Chiapas y otros estados. Asimismo, reveló el nombre de los dos líderes del movimiento, los acusó de ser parte de las Fuerzas de Liberación Nacional, un grupo cuyos propósitos no eran “ni populares, ni indígenas, ni chiapanecos”, y anunció que había ordenado a la PGR y al Ejército la captura de ambos⁶³.

Por su parte, en Guerrero, el 28 de junio de 1995, en el vado de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, varios elementos de la policía estatal asesinaron a 17 campesinos que iban en una camioneta. El gobierno estatal acusó a las víctimas de haber agredido a las fuerzas del orden y para apoyar esta afirmación dio a conocer un video sobre los hechos. En febrero de 1996, un periodista exhibió una versión sin editar de ese video, donde se mostraba que los campesinos, sin provocación alguna, habían sido atacados por la policía. El escándalo obligó al Gobernador a renunciar. Posteriormente, fue encontrado responsable por la SCJN, pero el Congreso de Guerrero y el Congreso de la Unión, dominados por el PRI, así como la procuraduría de Guerrero, lo exoneraron⁶⁴.

El levantamiento armado zapatista no cesaba es por ello que, el 16 de febrero de 1996, se firmaron los Acuerdos sobre el Derecho y la Cultura Indígena en San Andrés Larrainzar (Acuerdos de San Andrés) y se conformó la Comisión para la Concordia y la Pacificación de Chiapas (COCOPA). Sin embargo, el Gobierno federal no respetó los acuerdos y los chiapanecos continuaron viviendo bajo una constante presencia militar y paramilitar⁶⁵. Esto dio origen al fenómeno

de los desplazamientos internos en el estado de Chiapas⁶⁶.

Posteriormente, con motivo del primer aniversario de la masacre de Aguas Blancas, el 28 de junio de 1996 se realizó un mitin en el lugar del crimen. Cuauhtémoc Cárdenas (líder en ese entonces del Partido de la Revolución Democrática (PRD) fue el orador principal. Al terminar el acto irrumpió un grupo de encapuchados armados que se identificaron como miembros del Ejército Popular Revolucionario (EPR). Demandaron el derrocamiento del gobierno, la restitución de la soberanía, el cumplimiento de las demandas populares y el castigo a los culpables de los crímenes contra el pueblo.



A partir de ese momento, gracias al profundo descontento social el PRD fue ganando terreno político. Por primera vez en la historia del país, las fuerzas políticas se transformaron sustancialmente, pues tras los comicios intermedios de 1997, el PRI dejó de tener la

63 Ramales Osorio, Martín Carlos, *El Sexenio Zedillista (1994-2004), El Agotamiento del Sistema, en Observatorio de la Economía Latinoamericana. Revista Académica de Economía. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2005/mcro-zed.htm>. Consultado el 19 de septiembre de 2018.*

64 *Ibidem.*

65 Ceja Martínez, Jorge, *Acteal, Impunidad y Memoria. A*

quince años de la masacre. Contextualizaciones Latinoamericanas. Año 5, Número 8, enero-junio 2013, pág. 3. Disponible en: www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx. Consultado el 20 de septiembre de 2018. Entre los grupos paramilitares que operaron con impunidad en diversos municipios de Chiapas se encuentran los siguientes: Paz y Justicia, Máscara Roja, Chinchulines, Movimiento Indígena Revolucionario Antizapatista y la Alianza San Bartolomé de los Llanos.

66 *Ibidem.*

mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, dando paso a la experiencia de un “gobierno dividido”⁶⁷ con el PRD.

El 22 de diciembre ocurrió la masacre de Acteal. Un grupo paramilitar asesinó a un gran número de niños, mujeres embarazadas y ancianos pertenecientes al grupo indígena tzotzil. Las cifras oficiales hablan de 45 personas asesinadas, que pudieron ser protegidas por los policías y soldados que estaban asentados en los alrededores que, sin embargo, no intervinieron⁶⁸. Las víctimas eran personas desplazadas de la Comunidad de Las Abejas y otras poblaciones cercanas. La brutalidad de la barbarie ha sido narrada y documentada por testimonios de sobrevivientes, quienes denunciaron que los asesinos utilizaron machetes para abrir el vientre de las mujeres embarazadas y extraerles a los nonatos.



Para entonces, los acontecimientos en Chiapas y Guerrero habían atraído la atención internacional y se comenzaban a ver los primeros pasos hacia la apertura al escrutinio internacional. En 1996, el gobierno zedillista invitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a realizar una visita a México, invitación que extendió al Relator Especial sobre la cuestión de la Tortura en 1997⁶⁹. A nivel interno, ordenó la creación de una Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos. Sin

embargo, ante esos indicios favorables, no tardó en hacerse presente la vieja usanza priísta de no intervención y soberanía nacional. Al tiempo que hizo esas invitaciones, el gobierno expulsó del país “a integrantes de organizaciones civiles extranjeras y confrontaba las organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales, negando su legitimidad para criticar al gobierno”, e imponiendo restricciones para otorgar visas a observadores internacionales de derechos humanos⁷⁰.

A pesar de la presión internacional, el gobierno de Zedillo continuó con la represión. El día 7 de junio de 1998, en la escuela primaria “Caritino Maldonado Pérez”, de la comunidad de “El Charco”, en el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, militares masacraron a 11 personas, hirieron a 5, entre ellas un niño de 13 años de edad, y detuvieron a 22 más⁷¹.

En medio de casos como los descritos en párrafos anteriores, se continuó consolidando una política exterior que aparentaba la protección de los derechos humanos. Ejemplo de ello es que, en el mes de diciembre de 1998, el gobierno de México ratificó la competencia contenciosa de la Corte IDH, lo que implicaba someterse a su jurisdicción para que pudiera conocer hechos ocurridos con posterioridad al depósito del instrumento de ratificación. Además, un grupo representante de la sociedad civil organizada se presentó en Ginebra ante la OACNUDH para solicitar supervisión y ayuda técnica para México, extendiendo una invitación a Mary Robinson, Alta Comisionada, para visitar el país. Eso culminó con la firma de un acuerdo de intención en 1999, que posteriormente se traduciría en la instalación de una Oficina de ACNUDH en el país.

En conclusión, al presidente Ernesto Zedillo se le reconoce el inicio de la apertura al escrutinio internacional que, aunque fue impulsado por una reacción a la presión internacional, sentó las bases para su fortalecimiento en los años siguientes. No obstante, su sexenio se caracterizó por un preocupante balance de la situación de derechos humanos en México⁷².

67 López Layva, Miguel A. “Los movimientos sociales en la incipiente democracia mexicana. La huelga en la UNAM (1999-2000) y la marcha Zapatista (2000-2001)”, en *Revista Mexicana de Sociología*. vol.70 no.3 México jul./sep. 2008.

68 OSF. *Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. Open Society Foundations. 2016. Pág. 118.

69 Cfr. Anaya Muñoz, Alejandro. *El país bajo presión (Coyuntura y Ensayo no. 8)*. Editorial CIDE. México. 2014.

70 Cfr. *Ibidem*.

71 Cásares García, Leonel, *Caso “El Charco” ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 22 de noviembre de 2016, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, núm. 36, noviembre – diciembre 2016. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/10734/12885>.

72 Acosta, Jesús, *Gobierno Zedillo: derechos humanos en crisis*, *Revista Envío, Información sobre Nicaragua y Centroamérica*,

3.2. Vicente Fox Quesada: entre la apertura internacional y la frustración nacional

El triunfo de Vicente Fox con el Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2000, después de 71 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), generó muchas expectativas frente a la posibilidad de transitar hacia una democracia respetuosa de los derechos humanos. El gobierno entrante tenía el reto de romper con un sistema político cuyos rasgos distintivos habían sido la ausencia de rendición de cuentas; la negativa de dar a la sociedad mexicana información básica; el encubrimiento de violaciones a derechos humanos por parte de agentes estatales y, el rechazo al escrutinio internacional⁷³.

En ese sentido, uno de los rasgos distintivos de Vicente Fox fue el impulso de una política exterior que demostró una apertura frente al escrutinio internacional en materia de derechos humanos. Con el “boom democrático” que generó la alternancia en el poder, México ingresó al “club de las democracias”, cambiando de actitud al dejar atrás la negación de que no existieran violaciones a derechos humanos y renunciando a los principios de soberanía y no intervención para el monitoreo y examen internacional⁷⁴. La estrategia se evidenció desde los primeros días de gobierno con la firma del acuerdo entre el Ejecutivo Federal y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con el propósito de instalar una oficina permanente de dicho organismo en territorio nacional. La instalación de la oficina, permitió la construcción de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en el país en 2003⁷⁵.

A lo anterior, se sumó la ratificación de la mayoría de los tratados internacionales en materia de protección

de la persona que quedaban pendientes, así como la aceptación de la supervisión de casos concretos. Asimismo, se abrió la puerta para recibir organismos internacionales de protección de derechos humanos. El escrutinio internacional permitió que México reconociera sus insuficiencias y debilidades respecto al cumplimiento de los estándares internacionales en cuanto al respeto y garantía de derechos⁷⁶. Al mismo tiempo, México adquirió un papel activo en las esferas internacionales al ser elegido para presidir el recién creado Consejo de Derechos Humanos (CDH) de Naciones Unidas⁷⁷. A su vez, durante la administración Fox, México fue el primer país latinoamericano en extraditar a un individuo por graves violaciones a los derechos humanos, conforme al principio de la jurisdicción universal⁷⁸.



A nivel nacional, la apertura al exterior en materia de derechos humanos se reflejó en el marco jurídico mexicano. En 2001 se incluyó el delito de

Universidad Centroamericana UCA, Número 178, enero 1997. Disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/269>.

73 Cfr. HRW. *El Cambio Inconcluso Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox, 2006*, pág. 1.

74 Cfr. Anaya Alejandro. *La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox*. Disponible en: <http://www.iberomx/web/html/actividades/sexenio/LaPoliticaExterior.pdf>. Véase también: Anaya Alejandro. *Política Exterior y Derechos Humanos*. *oro Internacional* Vol. 53, No. 3/4 (213-214) (julio-diciembre, 2013), pp. 771-793.

75 Véase: *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2003.

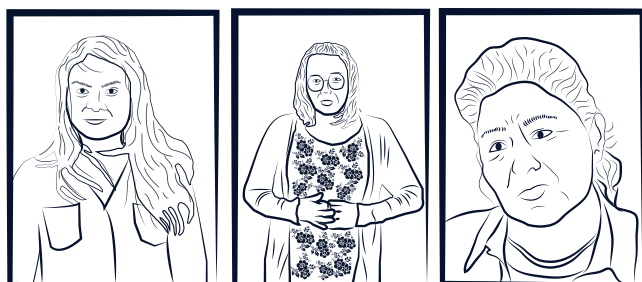
76 Fundación Konrad Adenauer. *La política de derechos humanos en México Balance de la última década (1998-2008)*. 2009.

77 El protagonismo de México ante la comunidad internacional se evidenció también, tras los hechos del 11 de septiembre del 2001, se convirtió en un vigoroso defensor de los derechos humanos en el marco de la “lucha contra el terrorismo” al votar a favor de resoluciones que condenaban las acciones de los Estados Unidos en la Bahía de Guantánamo y al abogar por la creación de un puesto al interior de la Oficina del ACNUDH para trabajar sobre los derechos humanos y el terrorismo. HRW. *El Cambio Inconcluso Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox, 2006*, pág. 13.

78 HRW. *El Cambio Inconcluso Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox, 2006*, pág. 19.

desaparición forzada en el Código Penal Federal y la cláusula de igualdad y no discriminación en la Constitución⁷⁹. En 2002 se promulgó la Ley de Acceso a la Información y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información como órgano autónomo. Asimismo, en 2005 se reformó la Constitución para eliminar la pena de muerte⁸⁰.

En materia de institucionalidad, durante el gobierno de Vicente Fox tuvo lugar la reinstalación de la Comisión Intersecretarial para atender las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. De igual forma, se inició la construcción de una política interior de derechos humanos dentro de la Secretaría de Gobernación, así como el diseño e implementación del primer Programa Nacional de Derechos Humanos, el cual contó con la participación de la sociedad civil y tomó en consideración el diagnóstico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁸¹. Dicho Programa representó la primera oportunidad en México de construir una política pública en materia de derechos humanos y la institucionalización de la misma en la APF.



La política en rendición de cuentas y transparencia, creada e implementada por esta administración, significó el mayor logro de la transición democrática, como apunta Human Rights Watch. El parteaguas fue la desclasificación en el año 2002 de millones de documentos secretos que estaban guardados en los archivos del gobierno, lo que permitió incrementar el impacto potencial de la ley. La apertura de estos documentos según Human Rights Watch:

“Fue comparable a una aplicación retroactiva del nuevo principio de publicidad, facilitando

79 Guevara, Bermúdez. “Las reformas constitucionales en derechos humanos de Vicente Fox”. En *Análisis Plural*, primer semestre de 2004. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

80 Véase: Anaya Muñoz, Alejandro. *El país bajo presión* (Co-yuntura y Ensayo no. 8). Editorial CIDE. México. 2014.

81 Arjona, Juan Carlos. *Derechos Humanos en México, entre paños y derivas*. Disponible en: <http://www.iberomexico.org/web/html/actividades/sexenio/DerechosHumanos.pdf>.

el acceso de periodistas, investigadores y ciudadanos a información que estaba en manos del gobierno, incluyendo una gran cantidad de documentación sobre violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado que les había sido denegada por décadas⁸².

No obstante, el análisis retrospectivo de Human Rights Watch y de la sociedad civil, evidenciaron a final del sexenio que la política de transparencia no había logrado ser inmune a interferencias políticas y a la resistencia de varias dependencias de la APF.

La transición democrática también trajo muchas expectativas sobre el cumplimiento de las promesas de campaña frente a la investigación y sanción de graves violaciones a derechos humanos cometidas en el marco de la “Guerra Sucia” entre la década de los años 70 y el comienzo de los 80 durante los gobiernos del PRI. En dicha época tuvieron lugar las masacres de manifestantes estudiantiles en 1968 y 1971, así como la tortura, ejecución y desaparición forzada de cientos de civiles.

La idea de instalar un mecanismo de justicia transicional se calificó como una oportunidad para enfrentar al pasado y arropar al nuevo gobierno con el manto legitimador de los derechos humanos y darle credibilidad política⁸³. En ese sentido, en el discurso de toma de posesión Fox señaló que:

“Ninguna relación con el pasado es saludable si no está fincada en la verdad. Sin sustituir a las instancias de procuración e impartición de justicia, me propongo abrir lo que ha permanecido cerrado en episodios sensibles de nuestra historia reciente e investigar lo que no ha sido resuelto, mediante una instancia que atienda los reclamos por la verdad de la mayoría de los mexicanos [...]. No habrá piadoso olvido para quienes delinquieron; tampoco habrá tolerancia para quienes pretendan continuar con privilegios hoy inaceptables [...]”⁸⁴.

Sin embargo, existieron diversos factores políticos que afectaron el cumplimiento de la promesa de Vicente Fox, y frustraron la garantía del derecho a la

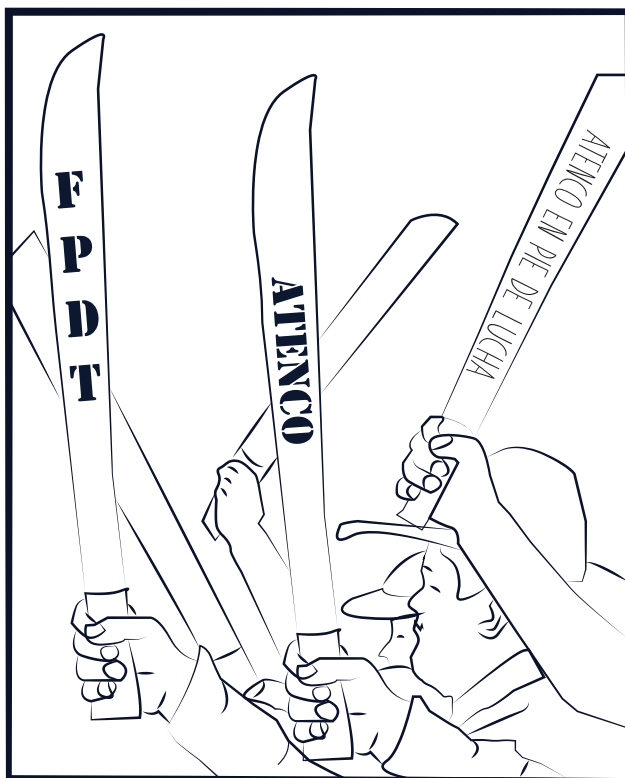
82 Cfr. HRW. *El Cambio Inconcluso Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox, 2006*, pág. 5.

83 Cfr. Aguayo Quezada, Sergio, Treviño Rangel, Javier. *Fox y el Pasado. La anatomía de una capitulación*. Foro Internacional [en línea] 2007, XLVII. (octubre-diciembre), pág. 716.

84 Discurso de toma de posesión del Presidente Constitucional de México, Vicente Fox Quesada. 1 de diciembre de 2000. Portal de internet de Presidencia de la República. Consulta en mayo de 2005.

verdad, la justicia y la reparación por las desapariciones, torturas y ejecuciones cometidas durante el régimen priísta.

En primera medida, desde el ámbito político, no se encontró un acuerdo sobre el diseño del mecanismo de justicia transicional. Al mismo tiempo, miembros del PRI y del mismo PAN llevaron a cabo una campaña en contra del mecanismo. El discurso de los opositores se centró en que no se debían revivir odios y resentimientos del pasado y en la defensa del actuar de las fuerzas armadas⁸⁵. Dentro de la APF, había dos corrientes de pensamiento. Por un lado, se apostaba por la instalación de una Comisión de la Verdad y por el otro, por la necesidad de crear una Fiscalía dentro de las instituciones. A pesar de los avances en el diseño de la Comisión de la Verdad, debido a la necesidad de Vicente Fox de aliarse con el PRI para lograr la reforma hacendaria, el mecanismo propuesto no funcionó⁸⁶.



No obstante, ante la presión internacional y de las organizaciones de la sociedad civil, así como el asesinato en 2001 de la defensora de derechos humanos, Digna Ochoa, el gobierno de Fox seguía bajo presión

85 Cfr. Aguayo Quezada, Sergio, Treviño Rangel, Javier. *Fox y el Pasado. La anatomía de una capitulación*. Foro Internacional [en línea] 2007, XLVII. (octubre-diciembre), pág. 718.

86 Cfr. *Ibidem*.

para implementar, de alguna u otra forma, el mecanismo anunciado. Después de 10 años de contar con información sobre lo ocurrido en la “Guerra Sucia”, la CNDH publicó la recomendación 26/2001, dirigida al Ejecutivo Federal, la cual dio pie a la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado. En teoría, “la iniciativa ofrecía la posibilidad de obtener logros aún mayores que los esperados por los promotores de una comisión de la verdad. La fiscalía especial no solo investigaría y documentaría los crímenes cometidos en el pasado, sino que también procesaría a los responsables”⁸⁷.

No obstante, la politización de la iniciativa, la renuencia por parte de las fuerzas armadas y la ausencia de resultados en materia de investigación, sanción y reparación, frustraron una oportunidad única para conocer la verdad de los hechos y romper con la impunidad continua del régimen priísta. Para la academia y personas expertas en la materia, en el desempeño de la administración de Fox en materia de investigación y sanción de graves violaciones a derechos humanos “en lugar de un quiebre con el pasado, existió una continuidad en la forma de ejercer el poder, basada en la disonancia entre los objetivos formales y los reales de las acciones realizadas”⁸⁸.

A la par de las deficiencias del mecanismo de justicia transicional, durante el sexenio de Vicente Fox también se denunció la falta de investigación y sanción de graves violaciones a derechos humanos durante el sexenio de Ernesto Zedillo. En ese sentido, organizaciones de la sociedad civil evidenciaron la impunidad prevaleciente de masacres como Acteal, Aguas Blancas y el Charco, en las que estaban involucradas autoridades policiales y de las fuerzas armadas⁸⁹.

Durante el sexenio de Vicente Fox, se visibilizó la utilización de la tortura en el marco del proceso penal. Lo anterior se evidenció en diferentes casos que posteriormente fueron estudiados por la Corte IDH: (i) la fabricación de culpables a través de la práctica de tortura en los casos de feminicidio en Ciudad Juárez,

87 HRW. *El Cambio Inconcluso Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, 2006, pág. 67.

88 Treviño Rangel Javier. *Ante las Justicias transicionales en México en La justicia transicional en perspectiva comparada: Centroamérica y México*. Eva Leticia Orduña, Ralph Sprenkels y Jorge Juárez (coordinadores. Colección política, economía y sociedad en América Latina y el Caribe. Primera Edición, 2018, pág. 33.9.

89 *Derechos Incumplidos, violaciones legalizadas. Los derechos humanos en el sexenio de 2000 a 2006*. Centro Agustín Pro Juárez, noviembre de 2006, pág. 18 y 19.

entre ellos el caso Campo Algodonero (2001); (ii) y el uso excesivo de la fuerza y la utilización de la tortura sexual para reprimir la protesta social en Atenco en el Estado de México (2006)⁹⁰. Estos casos evidencian, a nivel internacional, una práctica generalizada de tortura en todo el territorio nacional, a la par de la militarización de la seguridad pública, principalmente de las fuerzas policiales y de la Procuraduría General de la Nación.



Según información de la CNDH, entre 1990 y el 2003, la CNDH y las comisiones estatales de los derechos humanos habían documentado alrededor de 588 casos de tortura, lo anterior dio pie a una recomendación general por parte del organismo en 2005, donde evidenció la utilización de dicha práctica en el sistema judicial⁹¹.

Para hacer frente a dicha problemática, Vicente Fox implementó una serie de medidas entre las que destaca la firma del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que dio pie a un sistema

90 Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220; Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Actualmente está bajo estudio ante la Corte Interamericana el caso de Mariana Selvas y otras vs. México.*

91 CNDH. "Recomendación General Número 10: Sobre la Práctica de Tortura", 17 de noviembre del 2005.

de visitas a centros penitenciarios y recomendaciones en la materia; la iniciativa de reforma al artículo 20 constitucional que incluyó la eliminación de cualquier confesión que no sea rendida ante un juez y con un defensor presente. Sin embargo, agregó una excepción para casos de delincuencia organizada que sería un factor que desencadenaría en la práctica generalizada de la tortura en sexenios posteriores.

A dichas medidas se sumó la publicación de lineamientos para la PGR, a fin de dar cumplimiento al Protocolo de Estambul, instrumento internacional que permite probar los actos de tortura y sus consecuencias. La implementación de dicho Protocolo, ha enfrentado varios obstáculos como la independencia de los evaluadores y el procesamiento de los responsables⁹².

En cuanto al balance del sexenio de Fox se puede concluir que, si bien la apertura internacional permitió un mayor escrutinio y ciertos cambios formales a nivel nacional y la generación de herramientas para la sociedad civil en la defensa de derechos, esta no fue suficiente para generar un cambio real frente al contexto de violaciones a derechos humanos durante las décadas del régimen priísta. A pesar de que la transición resultó en un gran paso en la garantía de los derechos políticos y en la construcción de democracia en el país, esta no fue acompañada de una política en materia de derechos humanos que implementara efectivamente los estándares internacionales y las recomendaciones emitidas.

3.3. Felipe Calderón Hinojosa: la militarización que simuló una protección a los DDHH

El gobierno de Felipe Calderón heredó de sus predecesores el paulatino acercamiento de instancias internacionales de protección y vigilancia de los derechos humanos. El escrutinio y monitoreo internacional que se había iniciado con Zedillo y fortalecido con Fox, se mantuvo en el sexenio de Calderón; el cual estuvo marcado por una grave crisis de derechos humanos originada por la política de la "guerra contra el narcotráfico". Desde los primeros días de su gobierno, Calderón señaló que el combate al crimen

92 HRW. *El Cambio Inconcluso Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox, 2006, pág. 124.*



organizado sería una prioridad, con lo que justificó utilizar el ejército en labores de seguridad pública. Esto originó la militarización del país, cuyas consecuencias fueron la pérdida de más de cien mil vidas, miles de desaparecidos y un contexto masivo de desplazamiento interno en el país.

Algunos análisis señalan que no existía una crisis de inseguridad u ola de violencia que justificara el tipo de despliegue militar que ordenó Calderón, sino que, por el contrario, la violencia se encontraba en mínimos históricos -salvo en el estado de Michoacán- y que fue tras los operativos militares que se volvieron comunes entre 2006 y 2007, que los índices se dispararon. La adopción de una política de actuación *permanente* de las fuerzas armadas fue plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012⁹³, legitimando así su actuación.

Es importante señalar que dicha intervención generó una fragmentación dentro de los cárteles, lo que derivó en el surgimiento de nuevos grupos, entre los cuales destacan los Zetas, ex grupo armado del Cártel del Golfo, quienes desarrollaron prácticas de violencia extrema para controlar territorio, incluyendo prácticas como la desaparición forzada, torturas y ejecuciones sumarias que afectaron considerablemente el tejido social en diferentes zonas del país.

93 Instituto Belisario Domínguez, *Senado de la República, Seguridad Interior: Elementos para debate, Temas estratégicos 39, Dirección General de Investigación Estratégica, segunda quincena enero 2017, pág. 2.*

Según cifras oficiales, de diciembre de 2006 a noviembre de 2012, se cometieron 102,696 homicidios en la república⁹⁴.

Desde el inicio, el gobierno de Estados Unidos apoyó la narrativa del gobierno de Calderón, fortaleciendo la cooperación en materia militar y de seguridad a través de la Iniciativa Mérida, que buscaba impulsar los esfuerzos de procuración de justicia en los dos países y ampliar la cooperación bilateral. El acuerdo, anunciado a finales de 2007 y firmado en 2008, implicó la transferencia de equipo y capacitación técnica de Estados Unidos a las Fuerzas Armadas en México; la entrega del 15 por ciento de esos recursos se condicionó a la observancia de los derechos humanos⁹⁵. Sin embargo, a pesar del aumento considerable de violaciones de derechos humanos, el apoyo sigue vigente.

Aunque Calderón se enfocara en fortalecer la relación bilateral con Estados Unidos para el apoyo en la guerra contra las drogas, también existieron esfuerzos multilaterales en el marco de la apertura

94 CIDH, *Informe de la Situación de Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015.*

95 Cfr. Santa Cruz, Arturo, *La política Exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte: Crisis Interna y Redefinición de Frontera, Foro Internacional, vol. LIII, núm. 3 - 4, julio-diciembre, 2013, pp. 537-571, El Colegio de México, A.C., Distrito Federal, México. Véase también: Velázquez Flores, Rafael y Domínguez, Roberto, *Balanza de la Política Exterior de México en el Sexenio de Felipe Calderón bajo los Tres Niveles de Análisis: Límites y Alcances. Foro Internacional, vol. LIII, núm. 3 - 4, julio-diciembre, 2013, pp. 483-516, El Colegio de México, A.C., Distrito Federal, México.**

internacional en materia de derechos humanos. En ese sentido, en 2008 se firmó un nuevo acuerdo de asistencia técnica con la Oficina del ACNUDH⁹⁶; y se continuó con la firma y ratificación de documentos internacionales de protección de los derechos humanos. Entre ellos destaca la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas⁹⁷. Además, los órganos y procedimientos especiales de protección de derechos humanos continuaron haciendo visitas *in situ* para investigar y realizar informes sobre distintas violaciones a derechos humanos⁹⁸.

Desafortunadamente, el gran número de recomendaciones, llamamientos, informes, medidas de reparación y no repetición de dichos organismos, particularmente en materia de desapariciones forzadas, tortura y ejecuciones, no generaron los resultados que se esperaban en cuanto al cumplimiento y concreción de las mismas⁹⁹. Es decir, a pesar de la apertura al escrutinio internacional, el gobierno de Calderón adoptó una política de negación que incluyó litigar todos los asuntos del Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos.

Al respecto, durante este sexenio, la Corte IDH emitió 6 sentencias contra el Estado mexicano, 5 de ellas por hechos perpetrados durante la presidencia de Felipe Calderón¹⁰⁰ y que tienen que ver con graves violaciones a derechos humanos¹⁰¹. El caso “González y otras (“Campo Algodonero”) con sentencia del 2009 condenó a México por su falta de prevenir la muerte de tres jóvenes mujeres que fueron violadas y asesinadas en un contexto de extrema violencia contra

la mujer¹⁰². Este caso evidenció la falta de voluntad política por parte de las autoridades para cumplir con recomendaciones que organismos internacionales habían emitido con anterioridad a los hechos del caso. Posteriormente, se emitió la sentencia sobre el Caso Radilla Pacheco, por su detención, tortura y desaparición en el contexto de la “Guerra Sucia” en México¹⁰³. Por primera vez, la Corte Interamericana se pronunció sobre la justicia militar en el país, la cual debe ser restrictiva y aplicarse únicamente a miembros de las fuerzas armadas que realicen conductas que contravengan la disciplina y orden militar, sin que en ningún caso se pueda extender a la comisión de delitos comunes en perjuicio de civiles. Ese considerando se repitió en los casos de Inés Fernández Ortega y otros¹⁰⁴ y en el de Valentina Rosendo Cantú y otra¹⁰⁵, mujeres que fueron violadas por miembros del ejército mexicano. Destaca de dichas sentencias, que la Corte Interamericana califica los hechos perpetrados como tortura sexual, conducta frecuentemente utilizada por las Fuerzas Armadas en México en el contexto de la guerra contra el narcotráfico.

Finalmente, el Tribunal Interamericano condenó al Estado mexicano por la detención ilegal y tortura de dos campesinos en el caso Cabrera García y Montiel Flores, donde volvió a insistir en la necesidad de reformar el artículo 57 del Código de Justicia Militar para hacerlo conforme a los estándares internacionales; y realizar las reformas legislativas para contar con un recurso legal que permita impugnar la aplicación del fuero militar¹⁰⁶. Además, se encuentra pendiente de resolución el caso Alvarado Espinoza y otros, que se relaciona con la desaparición forzada de tres personas por parte de agentes estatales en el Ejido Benito Juárez, Chihuahua en 2009. Ese caso constituye el primero en cuanto a la desaparición forzada en el

96 El texto del Acuerdo puede consultarse en: <http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/Acuerdo%20Propuesta2.pdf>.

97 Adoptada el 20 de diciembre de 2006. Entró en vigor el 23 de diciembre de 2010.

98 Anaya Muñoz, Alejandro. *El país bajo presión (Coyuntura y Ensayo no. 8)*. Editorial CIDE. México. 2014. Pág. 781.

99 Amnistía Internacional, *Fuera de Control, Tortura y Otros Malos Tratos en México, 2014*, Madrid, España, pp. 61-63.

100 A excepción del caso Cabrera García y Montiel Flores, cuyos hechos ocurrieron en mayo de 1999, que, aunque no fue en la época calderonista, sí se llevan a cabo en un contexto de guerra contra las drogas.

101 La primera sentencia condenatoria al Estado mexicano, y que no constituye graves violaciones tal y como las analizadas en el presente estudio, recayó en el caso Jorge Castañeda Gutman v. México, quien acudió en defensa de sus derechos político electorales. Véase: Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.*

102 Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.*

103 Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.*

104 Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215.*

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

106 Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.*

contexto de la guerra contra las drogas lanzada por el presidente Calderón.

Los asesinatos cometidos por agentes del Estado, de forma directa o mediante su aquiescencia, fueron recurrentes. México seguía cometiendo hechos que daban lugar a masacres. Desde los primeros años del gobierno de Calderón, se comenzaron a descubrir fosas clandestinas que evidenciaban la impunidad y los niveles de violencia. Una y otra vez, el presidente Calderón reiteró que la única forma de combatir al crimen organizado y el tráfico de drogas era mediante el uso de la fuerza. Incluso, afirmó que “es una batalla dura y difícil, que ya le cuesta al Estado significativos recursos, que va a tomar tiempo y que, por desgracia, seguirá cobrando vidas humanas”¹⁰⁷.



Militares, policías, narcotraficantes, así como ciudadanos sin nexo delincencial alguno, formaron parte de un saldo de muertes cuya autoría el gobierno atribuyó siempre a “la delincuencia organizada, a enfrentamientos entre criminales, o a respuestas de las Fuerzas Armadas contra ataques de los criminales”¹⁰⁸. Se oficializó un discurso que culpaba a las víctimas de su destino por sus vínculos con la delincuencia organizada. La fabricación de culpables y la exposición de las personas detenidas sentenciadas por juicios mediáticos fueron el *modus operandi* de las instituciones de procuración de justicia.

107 “Mensaje a la Nación del Presidente de Los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Felipe Calderón Hinojosa, con motivo de su Primer Informe de Gobierno”. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/mensajea-nacion/index343f.html?contenido=314>.

108 Reveles, José, *El País de las Masacres*, Revista Proceso, 14 de noviembre de 2014, <https://www.proceso.com.mx/387826/el-pais-de-las-masacres>. Consultado el 21 de septiembre de 2018.

Uno de los ejemplos más claros de la fabricación de culpables se materializó tan solo mes y medio después de que el presidente Calderón dejara el poder, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ordenó la liberación inmediata de Florence Cassez, ciudadana francesa acusada de delincuencia organizada y secuestro en un proceso viciado desde su origen. La detención de Cassez había sido transmitida en vivo y presumida por el entonces secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, como un éxito más del combate a la delincuencia organizada. Sin embargo, poco tiempo después salió a la luz que la transmisión había sido un montaje, con lo que el poder judicial puso en jaque al sistema persecutorio mexicano, basado en los abusos y violación sistemática de los derechos humanos de presuntos o verdaderos culpables¹⁰⁹.

En la mayoría de los casos analizados se mostró ineficiencia oficial en las investigaciones, hipótesis confusas y hasta desviación de pesquisas sobre su autoría, casi siempre con impunidad como el sello del gobierno. Algunos de los casos más emblemáticos ocurridos durante el sexenio de Calderón retratan perfectamente lo señalado: (i) el asesinato de al menos 17 jóvenes en Villas de Salvácar, Ciudad Juárez, el 31 de enero de 2010, que fue inicialmente calificado por el presidente Calderón, como “un pleito entre pandillas”, y posteriormente comprobado como un ataque de un grupo armado contra estudiantes de preparatoria que se encontraban en una fiesta; (ii) las masacres de San Fernando, que se refieren al asesinato de 72 migrantes centroamericanos en San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010, por el cártel de los Zetas y al posterior hallazgo, en junio de 2011, de un total de más de 47 fosas comunes con 193 cadáveres¹¹⁰.

Esto evidenció el control del crimen organizado en Tamaulipas y la complicidad de agentes estatales¹¹¹; (iii) la tragedia de Allende, Coahuila, donde la versión oficial documentó 42 personas desaparecidas en 14

109 Carrasco Araizaga, Jorge, *La gran derrota del “superpolicía” y su jefe Calderón*, Revista Proceso, 26 de enero de 2013, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/331845/cassez-la-gran-derrota-del-superpolicia-y-su-jefe-calderon> consultado el 20 de septiembre de 2018.

110 “Fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas”, en Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. Disponible en: <http://fundacionjusticia.org/47-fosas-con-193-res-tos-en-san-fernando-tamaulipas/>.

111 Cfr. Aguayo, Sergio (coord.). *En el Desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010), y Allende, Coahuila (2011)*. Centro de Estudios Internacionales del El Colegio de México. México, 2016.



meses, entre 2011 y 2012, contra una estimación de la sociedad civil de 300; (iv) el asesinato de dos estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey en la capital de Nuevo León, en la madrugada del 19 de marzo de 2010, que fueron abatidos por miembros del Ejército. Los primeros reportes señalaron que habrían muerto en un fuego cruzado, que eran sicarios y portaban armas, sin embargo, las investigaciones concluyeron que eran alumnos que se encontraban estudiando en las instalaciones de la universidad; y, (v) la masacre de 49 migrantes cuyos restos mutilados fueron hallados en Cadereyta, Nuevo León el 13 de mayo de 2012, hechos que cinco años después serían calificados por la CNDH como graves violaciones a derechos humanos.

El aumento de la violencia es un lamentable sello de la administración de Felipe Calderón Hinojosa, ya que los enfrentamientos, homicidios y muestras de violencia extrema se multiplicaron notablemente después del 2006. Los operativos militares incrementaron la violencia en todo el país¹¹². En todos los casos, se sigue esperando justicia ante las omisiones de las autoridades y la falta de respuestas claras. En el contexto de violencia generalizada, las personas defensoras de derechos humanos y periodistas

sufrieron un impacto particularmente alto, lo que obligó al gobierno a adoptar una Ley que creó el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Por su parte, el movimiento de víctimas tuvo un parateguas durante los años del gobierno de Calderón, particularmente tras el asesinato del joven Juan Francisco Sicilia, a quien, en medio de una tendencia de adjudicar todas las muertes a una “exitosa” estrategia de lucha contra el narcotráfico, acusaron de estar ligado al crimen organizado. Su padre, Javier Sicilia, inició el “Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad”, que llevó al gobierno federal a crear la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito (PRO-VÍCTIMA) en septiembre de 2011. Dicho organismo pretendía brindar asistencia -médica y psicológica, principalmente- a las víctimas y sus familiares.

El movimiento de Javier Sicilia se distanció rápidamente de aquellos creados en 2005 por Isabel Miranda de Wallace, fundadora de la Asociación Alto al Secuestro, y en 2008 por Alejandro Martí, de México SOS. Ambos creados tras el secuestro y asesinato de sus hijos para “salvar a México de la delincuencia”, cuyos discursos estaban alejados de un enfoque de derechos humanos, lo que aprovechó la administración de Felipe Calderón para cooptarlos en el esfuerzo de legitimar el uso de la fuerza.

112 Vázquez Moyers, Alonso y Espino Sánchez, Germán, *La Producción Discursiva en la Guerra Contra el Narcotráfico en la Guerra de Calderón: en busca de la legitimidad perdida, Discurso y Sociedad*, Vol. 9 (4), pp. 492 – 518.

La militarización de la policía fue tan evidente que, “para marzo de 2011, el personal militar estaba a cargo de 14 secretarías de estado en materia de seguridad pública y era jefe de policía en seis estados; elementos militares también dirigían muchas fuerzas municipales”¹¹³. Dicha estrategia, de acuerdo a la CIDH, posicionó a la Secretaría de la Defensa Nacional; la Secretaría de la Marina; la Policía Federal (PF), y distintos destacamentos policiales de las entidades federativas y municipales; a elementos de la PGR, y de las distintas procuradurías de justicia de las entidades federativas, y a las autoridades del Instituto Nacional de Migración (INM) como las dependencias perpetradoras de violencia¹¹⁴.

En la misma dirección, la participación de elementos de la Secretaría de Marina (SEMAR) en la guerra contra las drogas trajo el aumento de vulneraciones documentadas por la sociedad civil, quejas y recomendaciones ante la CNDH por violaciones a derechos humanos, incluidos casos de desaparición forzada y tortura y otros tratos crueles inhumanos y degradantes¹¹⁵. Durante el sexenio de Calderón, la Secretaría de Marina pasó a ser una de las 10 instituciones con más quejas recibidas. Sólo en el año 2011 se registraron 500 quejas en su contra.

El Relator de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias, Christof Heyns, observó en 2014 “que a nivel federal y en la mayoría de los Estados no hay un marco jurídico coherente y ampliamente aceptado sobre el uso de la fuerza por los agentes de las fuerzas del orden, en particular en las detenciones y las manifestaciones”¹¹⁶. Las constantes declaraciones en el mismo sentido por parte de los organismos internacionales de protección, generaron un descontento en la APF, cuyos funcionarios criticaron fuertemente las actuaciones de dichas instituciones. Incluso, en 2010, el entonces secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, declaró

que las organizaciones de derechos humanos servían como “tontos útiles” de criminales¹¹⁷.

Con respecto a las reformas legales en materia de derechos humanos más trascendentes durante el sexenio y derivadas del clima social preexistente, destacan dos. El 18 de junio de 2008, se publicó una reforma constitucional -conocida en su conjunto como Reforma Penal- que modificó diez artículos en materia de seguridad pública y justicia penal¹¹⁸. La reforma dispuso un cambio de sistema de justicia penal para dar paso a un sistema acusatorio, adversarial y oral en sustitución del inquisitivo o mixto. Esto implicó mejoras en la protección y garantía de los derechos de las personas sujetas a investigación y a un proceso penal; sin embargo, también se introdujeron en el texto de la CPEUM ciertas figuras violatorias de derechos humanos, como el arraigo y la prisión preventiva oficiosa, así como un régimen de excepción aplicable a casos de investigación, enjuiciamiento y sanción de miembros de la delincuencia organizada.

Por su parte, la reforma constitucional de junio de 2011 -conocida como Reforma de Derechos Humanos- elevó a jerarquía constitucional todas las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales suscritas por el Estado Mexicano¹¹⁹. Esta reforma representó un nuevo paradigma de vigencia, protección y garantía de los derechos humanos en México. El cambio en el texto del artículo 1º constitucional, incluyó entre otras cosas, la distinción entre los derechos humanos y sus garantías; la incorporación de los principios *pro persona* y de interpretación conforme; y, la inclusión, tanto de las obligaciones generales del Estado, como de los deberes estatales frente a las violaciones. Sin embargo, es importante destacar que la reforma implementada por la administración de Calderón fue la culminación de un esfuerzo de 10 años de presiones de las organizaciones de la sociedad civil.

113 OSF. *Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. Open Society Foundations. 2016. Pág. 118.

114 CIDH, *Informe de la Situación de Derechos Humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015.

115 “Según las cifras disponibles de la SEDENA la CNDH les ha dirigido 115 recomendaciones relativas a violaciones a los derechos humanos por elementos militares por hechos de tortura, homicidios, violaciones sexuales entre otros.” *Ibidem*. pp. 35 y 36.

116 Consejo de Derechos Humanos. (2014). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns. *Misión a México*. 28 de abril de 2014. A/HRC/26/36/Add.1.

117 OSF. *Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. Open Society Foundations. 2016. Pág. 110

118 *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

119 *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*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

La Reforma Penal y la Reforma de Derechos Humanos se vieron complementadas por la Reforma de Amparo, publicada también en junio de 2011, que amplió la protección de los derechos humanos al fortalecer la institución protectora por excelencia y mecanismo de control constitucional: el juicio de amparo. A pesar de que juntas representaron “la renovación más intensa de las labores jurisdiccionales que el país haya atestiguado en su historia moderna”¹²⁰, y que para muchas personas significaba la panacea en derechos humanos que cambiaría la situación del país, la realidad es que los retos de su implementación, sumados a la profunda corrupción e impunidad, han reflejado pocos avances¹²¹.

En conclusión, el gobierno de Calderón dejó a un país lleno de fosas clandestinas, desaparecidos y caracterizado por la tortura como una práctica sistemática y generalizada. Las cifras hablan por sí solas. A lo largo de su administración, el número de operativos militares aumentó considerablemente; en 2007 hubo 28 operaciones implementadas por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y 12,744 implementadas por la Secretaría de Marina, cifras que aumentaron a 71 y 16,543, respectivamente en 2011¹²².

Al mismo tiempo, las quejas recibidas por la CNDH sobre presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por dichas dependencias, aumentaron en un 831 por ciento para la Secretaría de Defensa Nacional y 1,962 por ciento para la Secretaría de Marina¹²³. Según cifras oficiales, el sexenio de Calderón terminó con 26 mil 121 casos de personas desaparecidas¹²⁴; sin embargo, organizaciones de la sociedad

civil y organismos internacionales estiman que esa cifra es mucho mayor. Además, Amnistía Internacional documentó más de 80 mil personas muertas en el contexto de la guerra contra el narcotráfico del 2006 al 2013, así como un aumento de las quejas registradas en la CNDH por tortura, siendo estas, en 2013, 600 por ciento superior a las registradas en 2006¹²⁵.

El sexenio estuvo marcado por la “guerra contra el narcotráfico” que militarizó al país, provocó un uso excesivo de la fuerza y ocasionó una situación grave de distintas y serias violaciones a derechos humanos, que fue contrastada con la presión externa que obligó al Gobierno mexicano a responder ante la observancia y exigencia de respeto de los derechos humanos. Fue un sexenio caracterizado por encubrimientos y simulaciones y amplios esfuerzos por aparentar el respeto de los derechos humanos.

3.4. Enrique Peña Nieto: entre graves violaciones a derechos humanos y corrupción

Después de 12 años de transición por parte del PAN, retomó el poder el régimen priísta bajo la figura de Enrique Peña Nieto, quien había sido gobernador del Estado de México en el período 2006-2012. Su administración como gobernador estuvo marcada por el uso excesivo de la fuerza y los hechos de tortura sexual en contra de varias mujeres por parte de agentes de seguridad pública durante la protesta social en San Salvador Atenco en contra de los planes de construcción de un nuevo aeropuerto en dicha entidad federativa.

Ante el descontento de varios sectores de la población por el regreso del PRI, el surgimiento de movimientos universitarios durante la campaña electoral y la impunidad prevaleciente frente a los hechos de Atenco, Peña Nieto tomó posesión de su cargo el 1º de diciembre de 2012 en medio de protestas que culminaron en graves violaciones a derechos humanos. Como se desprende de la recomendación de la

120 Palabras del señor ministro Juan N. Silva Meza, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, pronunciadas ante el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la entrada en vigor de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, 4 de octubre de 2011.

121 Para mayor información sobre la implementación de las reformas, véase Centro Prodh, et. al. (2017). *Del Papel a la Práctica: la aplicación de las reformas constitucionales en el sistema de justicia 2011-2016*. México. Disponible en <http://monitoreodh.iberomx/wp-content/uploads/2015/09/InformeMonitoreoSentencias.pdf>

122 Pérez Correa, Catalina. “México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal”. *Blog Derecho en Acción*. CIDE, diciembre 8, 2015. Disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/>.

123 *Ibidem*.

124 Esa cifra no distingue entre personas víctimas de desaparición forzada, desaparición involuntaria, trata de personas, secuestro o reporte de no localización de personas. “Confirma SEGOB 26 mil 121 desaparecidos en el sexenio de Calderón”. *Proceso*. 26 de

febrero de 2013. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/334749/confirma-segob-26-mil-112-desaparecidos-en-el-sexenio-de-calderon>.

125 Amnistía Internacional. *Fuera de Control: Tortura y otros tratos en México*. 2014. Págs. 10-12.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la infiltración de grupos de choque en los grupos que marchaban, provocó la intervención de fuerzas policiales y el uso excesivo de la fuerza en contra de 18 personas y la comisión de actos de tortura en contra de otras 6, los cuales incluyeron descargas eléctricas, golpizas y violencia sexual¹²⁶.



El PRI recibía un país militarizado, con la fragmentación de cárteles y la documentación, tanto a nivel internacional como nacional, de un contexto generalizado de graves violaciones a derechos humanos por parte de miembros de la delincuencia organizada, elementos policiales y de las fuerzas armadas y un ciclo de impunidad que mantenía en el limbo a miles de víctimas y familiares respecto a la verdad, la justicia y la reparación. El inicio del nuevo sexenio puso en el debate público “la necesidad de un cambio de política de seguridad y de la narrativa institucional que trascendiera el belicismo del expresidente Calderón y se basara en el respeto a los derechos humanos”¹²⁷.

El primer mes del sexenio se observaron algunos actos desde el Ejecutivo que permitieron superar trabas y obstáculos que la administración anterior había puesto para la institucionalización de políticas públicas en materia de derechos humanos. Así, en enero de 2013, se publicó después de 6 meses de su aprobación, la Ley General de Víctimas, dando a pie a la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención de

Víctimas (CEAV) bajo una ambiciosa institucionalidad que materializaba las posiciones de diversos sectores de la sociedad civil a fin de garantizar, desde la administración pública, la reparación integral tanto de víctimas de delito como de violaciones a derechos humanos, la cual posteriormente tendría importantes cambios a nivel estructural. A la par, tuvo lugar la creación de la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas dentro de la PGR y la construcción de un nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos. A su vez, el discurso político de la administración en turno, presentaba al nuevo mandatario como un “salvador de élite” que se alejaba de la estrategia de seguridad de su antecesor y que cambiaría el rumbo del país, a través de una serie de reformas políticas, sociales y económicas¹²⁸.

A nivel político, el inicio de la administración se enmarcó en el llamado “Pacto por México”, el cual comprometía a las diversas fuerzas políticas en actuar en conjunto. En dicho pacto se acordó que la política de seguridad y justicia tendría como objetivo recuperar la paz y la seguridad a través de la disminución de la violencia. La acción 3.2 se refería a (i) la transformación de las policías municipales, estatales y civiles y (ii) a la creación de la Gendarmería Nacional¹²⁹.

No obstante, el aparente consenso político en la materia no se materializó en la política de seguridad y en la contención del aumento de la violencia. La nueva administración en su diseño e implementación de plan de gobierno, apuntó a la continuidad de la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y en el discurso de la “lucha frontal contra el narcotráfico y otras expresiones de crimen organizado”¹³⁰. Según se desprende de información recabada por la sociedad civil, la política de seguridad de Peña Nieto desplegó en territorio nacional 212,107 elementos militares entre 2012 y 2017¹³¹. En

126 CDHDF. Recomendación 7/2013.

127 Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano. Tercer Diagnóstico. Espacio_OCS para la protección de personas defensoras y periodistas, abril 2017, pág. 21.

128 El polémico artículo de Time sobre EPN en 13 frases. *Animal Político*, 14 de febrero de 2014.

129 Cfr. *Perpetuar el fallido modelo de seguridad: La aprobación de la Ley de Seguridad Interior y su legado en una década de políticas de seguridad en México, contrarias a los derechos humanos*. Centro ProDH. Segunda Edición, marzo 2018, pág. 37. A la fecha de publicación del presente estudio el portal web pactopormexico.org ya no se encuentra disponible.

130 Cfr. *Ibidem*. pág. 23. Véase también: *Gobierno de la República. “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”*.

131 Informe Conjunto para el Tercer Examen Periódico Universal de México (2018) por: Comisión Mexicana para la Defensa y Protección de Derechos Humanos, Organización Mundial contra la Tortura, International Federation of Human Rights e I(dh)eas. *Litigio Estratégico en Derechos Humanos*. Pág. 5.

materia de seguridad pública, la administración de Peña Nieto, decidió volver a modificar la estructura de la administración anterior, eliminando la Secretaría en la materia, y devolviendo la competencia a la Secretaría de Gobernación, adscribiendo la Policía Federal a dicha entidad y creando la figura del Comisionado Nacional de Seguridad (CNS).



Asimismo, otro fenómeno social, que venía gestándose desde el sexenio de Calderón, tomó fuerza a principios de 2013, cuando surgieron las llamadas autodefensas en zonas rurales del país que tenían altos índices delictivos y de impunidad. Estos grupos estaban formados por ciudadanos que se vieron obligados a armarse para defenderse de la violencia y la extorsión de los grupos criminales. Las autodefensas tomaron forma en Michoacán, pero lograron tener miles de simpatizantes en otras partes de la República Mexicana¹³².

En materia de política pública, desde los primeros años de la administración, organizaciones internacionales como Human Rights Watch y Amnistía Internacional evidenciaron la ausencia en la agenda política de medidas en materia de prevención, investigación y sanción efectivas para hacer frente al aumento de

132 Cfr. CNDH (CNDH), *Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa en el Estado de Michoacán y las Violaciones a los Derechos Humanos relacionadas con el Conflicto, México*, pp. 6 – 8. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016/IE_gruposautodefensa.pdf.

violaciones como la desaparición forzada, el asesinato de periodistas y defensores de derechos humanos, feminicidios y vulneraciones en contra de la población migrante en tránsito por México¹³³.

El discurso mantuvo la narrativa de Felipe Calderón de guardar silencio frente a la responsabilidad de agentes estatales por graves violaciones a derechos humanos, reducir los casos emblemáticos a hechos aislados, culpar por cualquier tipo de vulneración a actores de crimen organizado y en retratar a víctimas de ejecución, tortura y desaparición forzada como criminales, como forma de reducir la presión nacional e internacional por el aumento de cifras y la publicidad de caso emblemáticos¹³⁴.

El 2014 sería el año que marcaría el sexenio de Peña Nieto y desembocaría las consecuencias de la guerra contra el narcotráfico, el ciclo de impunidad y la corrupción imperante dentro del Estado mexicano. El 30 de junio de 2014, medios reportaban que, en la comunidad de San Pedro Limón en el municipio de Tlatlaya, Estado de México, se habían abatido a 22 presuntos criminales durante un enfrentamiento con el ejército. No obstante, después de la declaración de víctimas sobrevivientes, las cuáles fueron torturadas para coincidir con la información oficial, se demostró que se había alterado la escena del supuesto enfrentamiento donde fueron encontrados los cuerpos y que 12 de las personas encontradas habían sido ejecutadas por parte de elementos del ejército, entre ellas una joven de 15 años y dos jóvenes de 17 años. Dicho caso dio lugar a la calificación de los hechos como graves violaciones a derechos humanos por parte de la CNDH y visibilizó el nivel de letalidad de las fuerzas armadas en combates con grupos de la delincuencia organizada¹³⁵. Al caso Tlatlaya se sumarían los casos de Tanhuato, Apatzingán y Nochixtlán relacionados con ejecuciones extrajudiciales y uso excesivo de la fuerza por parte de miembros de la policía federal y fuerzas armadas.

133 *Comunicado de Prensa "Un año perdido para los derechos humanos en México"; 29 de noviembre de 2013 y "Gobierno de EPN, sin plan para combatir inseguridad": Human Rights Watch. Animal Político, 27 de noviembre de 2013.*

134 Cfr. *Atrocidades innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad. Open Society Foundations, 2016, pág. 107 y ss.*

135 Véase: CNDH. *Recomendación. 51/201 y Madrazo Lajous Alejandro, Calzada Olvera Rebeca y Romero Jorge Javier. Actuaciones de las fuerzas públicas durante el primer lustro de la "guerra contra las drogas": metodología detrás de la subbase "Combates". Cuaderno de Trabajo forma parte del Programa de Política de Drogas del CIDE. Primera Edición 2018.*

Tres meses después, la noche del 26 de septiembre, estudiantes de la normal Isidro Burgos de Ayotzinapa tomaron buses para dirigirse a la Ciudad de México a los actos de conmemoración del movimiento estudiantil de 1968, donde fueron atacados por policías municipales en el pueblo de Iguala, Guerrero. El resultado: 6 personas muertas, entre ellas 3 normalistas, 23 heridos y 43 estudiantes desaparecidos. El caso fue atraído por la Procuraduría General de la República, y tuvo eco nacional e internacional, evidenciando las redes de corrupción entre el Estado y el crimen organizado. Durante los siguientes meses fueron detenidos diferentes elementos policiales y se encontraron dentro del Estado de Guerrero diversas fosas clandestinas con restos humanos que no correspondían a los 43 estudiantes desaparecidos. La tesis de la PGR se centraba en que el alcalde de Iguala había ordenado la desaparición de los jóvenes. El caso Ayotzinapa evidenció el aumento de las apariciones de fosas clandestinas en diferentes zonas de Guerrero y estados colindantes, así como la incapacidad del Estado para la identificación de los cuerpos.

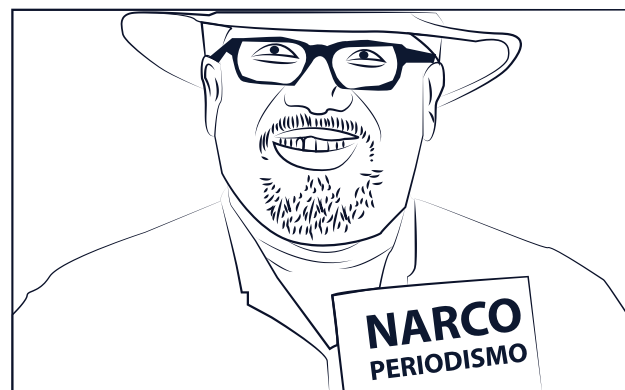
Ante la presión constante de los familiares y las organizaciones acompañantes, se formalizó, el 18 de noviembre de 2014, el acuerdo entre el Estado mexicano y la CIDH para dar asistencia técnica en el caso a partir de la conformación de un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). Al tiempo, la PGR anunció la llamada “verdad histórica” donde señalaban que los estudiantes habían sido atacados por sicarios y policías y aseguraban, a pesar de las pruebas en contra ofrecidas por el EAAF, que los estudiantes habían sido quemados en un basurero de Cocula, Guerrero. Dicha versión fue defendida por la administración de Peña Nieto, quien, en una visita a Guerrero tres meses después de los hechos declaró que:

“El gobierno de la República, junto con el gobierno del estado, estamos en estrecha coordinación para que realmente superemos esta etapa de dolor, demos un paso hacia adelante y estemos dispuestos a construir un mejor entorno”¹³⁶.

Sin embargo, ante la presión de las víctimas y la sociedad civil, el gobierno de Peña Nieto permitió y financió la participación del GIEI que inició sus funciones en 2015 y publicó dos informes en los cuales identificó las deficiencias de la investigación, desmontó

136 Peña Nieto: del llamado a superar Ayotzinapa a una nueva oferta de justicia, ADN Político, 26 de septiembre de 2018.

la “verdad histórica” de la PGR y sugirió una serie de recomendaciones para el caso y para las instituciones involucradas. Además, evidenció que las personas detenidas por el caso habían sido víctimas de tortura. A pesar de ello, el -gobierno mantuvo una política de negación de los casos sobre graves violaciones a derechos humanos, la cual tuvo repercusiones en la política exterior y en la relación de México con los organismos internacionales en la materia.



Lo anterior se observó con la visita de Juan Méndez, Relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes de Naciones Unidas durante 2015, quien señaló que en México la práctica de tortura por parte de autoridades del Estado era generalizada. La reacción de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) fue una campaña de desprestigio en contra del experto, poniendo en tela de juicio su ética y profesionalidad¹³⁷. La presión también llegó a instancias de la Corte Penal Internacional. En este contexto, varias dependencias de la APF viajaron a La Haya para disuadir al Fiscal de dicho organismo de tomar acciones frente a los hechos de Tlatlaya, Ayotzinapa y los casos denunciados sobre policías estatales torturados en bases militares en Baja California¹³⁸.

Respecto al GIEI, después de dos años de trabajo, en el marco de una serie de rupturas de acuerdos por parte del Estado mexicano y de la desacreditación de sus miembros¹³⁹, en abril de 2016, el gobierno anun-

137 Relator contra la tortura de la ONU no fue profesional, ni ético; no vendrá de nuevo: SRE, SDPnoticias, 26 de marzo de 2015.

138 Cfr. *Atrocidades innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad*. Open Society Foundations, 2016, pág. 111.

139 Véase: CIDH. Comunicado de Prensa. CIDH rechaza categóricamente campaña de desprestigio en México contra el GIEI y el Secretario Ejecutivo, 29 de marzo de 2016 y CIDH. La PGR rompió el acuerdo con el GIEI sobre el nuevo peritaje de Cocula, 1 de abril de 2016. Disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei.asp>

ció que no renovarían más el mandato del grupo. El anuncio oficial se limitó a señalar que había transcurrido el tiempo suficiente para que el GIEI presentara conclusiones y recomendaciones¹⁴⁰.

A la par de la crisis de derechos humanos, la administración de Peña Nieto enfrentó a lo largo de su administración, una serie de casos de corrupción y desvíos de presupuesto público por parte del Ejecutivo Federal que salieron a la luz a través de investigaciones periodísticas. Entre los cuales destacan la “casa blanca” propiedad de Angélica Rivera, esposa del presidente, con valor de 7 millones de dólares, que había sido construida por el Grupo Higa, contratista del gobierno federal y del Estado de México cuando Peña Nieto era gobernador¹⁴¹. Así como “la estafa maestra”, donde participaron 11 dependencias federales y se crearon 186 compañías fantasma que recibieron 7 mil 670 millones de pesos de presupuesto público¹⁴². Asimismo, organizaciones de la sociedad civil evidenciaron la compra del Software Pegasus por parte del gobierno federal, el cual fue utilizado para intervenir las comunicaciones de empresarios, defensores y defensoras de derechos humanos e incluso a miembros del GIEI¹⁴³. La investigación sobre los hechos por parte de la PGR ha sido calificada como una simulación por parte del gobierno federal para esclarecer los hechos¹⁴⁴.

A nivel institucional, durante el sexenio se llevaron a cabo varias reformas que buscaban mejorar la imagen del Ejecutivo Federal frente a la situación del país. Para ello se presentó al Congreso una reforma constitucional para sustituir la PGR por una Fiscalía General de la Nación, con la cual se modificó el artículo 102 constitucional, la cual “buscaba alinear a esta institución a la lógica de la operación del sistema penal acusatorio, a fin de anclar todo el modelo de

procuración de justicia, de fiscalías y procuradurías locales”¹⁴⁵.

Sin embargo, la intención principal del gobierno era que el Procurador en turno asumiera el cargo de Fiscal por nueve años más. No obstante, ante los hechos de Ayotzinapa, el comportamiento de la PGR frente a la investigación y la presión de la sociedad civil a partir de la conformación de colectivos como “Fiscalía que Sirva”, se impidió que avanzara el proyecto de Ley Orgánica que mantenía las mismas deficiencias estructurales y vicios del ente de investigación vigente.



Asimismo, durante el sexenio se observaron distintos cambios dentro de la APF, especialmente en la PGR, donde se crearon Unidades y Fiscalías Especializadas a fin de atender las demandas de la sociedad civil para atender las demandas de los familiares de las víctimas. Además, por la presión frente a la responsabilidad de las fuerzas armadas por diferentes graves violaciones a derechos humanos documentadas y calificadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se crearon una serie de oficinas para hacer frente a la ola de quejas y recomendaciones en la materia. No obstante, la APF fue percibida por la sociedad civil como ajena al movimiento de víctimas, reaccionando desde las dependencias, únicamente para contener la presión nacional e internacional de los casos emblemáticos ocurridos durante el sexenio.

Ante la magnitud del fenómeno de la desaparición forzada y la práctica de la tortura, se dieron pasos

140 México ratifica que no quiere renovar el mandato de los expertos de Iguala. *El País*, 13 de abril de 2016.

141 La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial). *Aristegui Noticias*. Publicado el 9 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>

142 La Estafa Maestra. *Graduados dos en desaparecer dinero público. Animal Político y mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad*. Publicado el 5 de septiembre del 2017. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

143 Peña Nieto y Pegasus. *New York Times en español*, 21 de junio de 2017.

144 La PGR solo “simula” en investigación sobre Pegasus; urge un mecanismo extraordinario: *ONG. Proceso*, 22 de marzo de 2018.

145 El gobierno de EPN será recordado por la corrupción y las graves violaciones a derechos humanos: *Mario Patrón. HuffingtonPost*, 7 de septiembre de 2018.

importantes a nivel legislativo a partir de la reforma constitucional que dio facultad al Congreso de adoptar leyes generales. Con dicha modificación, se logró en 2017 la adopción y aprobación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda, así como de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes. Ambas legislaciones tuvieron impacto en la estructura de la APF y significaron un logro por parte del movimiento de víctimas, la sociedad civil y los organismos internacionales que acompañaron la iniciativa.

Si bien dichas reformas abrían la puerta hacia una institucionalización de la política pública en materia de graves violaciones a derechos humanos, el 2017 culminó con la legitimación, desde el Ejecutivo y el Congreso, de la utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública a través de la Ley de Seguridad Interior, solicitada por las fuerzas armadas para blindar jurídicamente su actuación. Dicha aprobación se dio a pesar de los pronunciamientos de prácticamente todos los organismos internacionales y regionales en materia de derechos humanos, de la CNDH, de la sociedad civil y personas expertas en la materia.

El rechazo a la legislación atendió a la ambigüedad de conceptos, especialmente al concepto de “seguridad interior”; a la utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, contrariando los estándares internacionales en la materia; el sometimiento de la autoridad civil al mando militar; a la ausencia de control y fortalecimiento de instituciones; a la indebida regulación de uso de la fuerza y la protección y garantía de derechos; a las afectaciones a la protesta social y a la falta de transparencia¹⁴⁶. Actualmente, la constitucionalidad de la legislación, está en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Enrique Peña Nieto deja un país en una crisis sin precedentes en materia inseguridad, violencia y corrupción con patrones generalizados de graves violaciones a derechos humanos. Según se desprende del informe 2017 de la CNDH, el gobierno quedó marcado por graves violaciones a derechos humanos. Ejemplo de ello son las 14 recomendaciones emitidas

146 Véase: *Observaciones Preliminares de la ONU-DH al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior 4 de diciembre de 2017.*

por el órgano autónomo en la materia¹⁴⁷. Además, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, Peña Nieto acumula 114 mil 061 asesinatos en lo que va de su administración hasta octubre pasado¹⁴⁸. El 2017 registró 25 homicidios por cada 100 mil habitantes y agosto de 2018 fue considerado el mes más violento en 20 años, casi tres mil personas fueron asesinadas¹⁴⁹.

En materia de desaparición forzada se registraron, a finales 2017, 35 mil personas desaparecidas¹⁵⁰. Ello, tomando en consideración que no hay un sistema unificado a nivel estatal que permita tener cifras contundentes. Frente a la práctica de tortura, las quejas ante la CNDH llegaron a niveles históricos, sin tomar en consideración el subregistro frente a dichas prácticas¹⁵¹.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, la sociedad civil documentó que, de 2012 a 2017, fueron asesinados por lo menos 41 periodistas y 110 personas defensoras de derechos humanos en un contexto de 2,199 agresiones contra la prensa y 1,973 violaciones a derechos de personas defensoras de 2013 a mayo de 2017¹⁵². Por su parte, la CNDH hizo pública la identificación de 1,307 fosas clandestinas a lo largo del territorio nacional¹⁵³. A dichas vulneraciones se sumó un nuevo fenómeno durante esta administración, el desplazamiento forzado. Según datos de la sociedad civil, se tiene el registro de 310,527 personas desplazadas a causa de la violencia¹⁵⁴. Finalmente, la violencia política marcó las elecciones en 2018, donde se registraron 152 políticos y 371 funcionarios

147 Véase: CNDH. *Recomendaciones por violaciones graves.* Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves.

148 Peña y Calderón suman 234 mil muertos y 2017 es oficialmente el año más violento en la historia reciente de México. *HuffingtonPost*, 23 de noviembre de 2017.

149 El 2017 registró la tasa más alta de homicidios desde que se tiene registro. *El Economista*, 30 de julio del 2018 y *Asesinatos en 2018 llegan a 22 mil víctimas y se registra el agosto más violento en 20 años.* *Animal Político*, 21 de septiembre del 2018.

150 En los cinco años de Peña Nieto, 10 mil desaparecidos más que con Calderón. *La Jornada*, 3 de diciembre de 2017.

151 Las quejas por tortura se quintuplican; PGR resuelve menos del 1% de los casos. *Animal Político*, 30 de mayo del 2017.

152 Se han localizado mil 307 fosas clandestinas con tres mil 926 cuerpos desde 2007: CNDH. *Proceso*, 7 de septiembre de 2018.

153 *Informe Conjunto para el Tercer Examen Periódico Universal de México por organizaciones de la sociedad civil, 2018, párr. 26.*

154 CMDPDH. *El desplazamiento forzado en México.* Disponible en: <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento-interno/>

asesinados durante el proceso electoral¹⁵⁵. Con base en dichas cifras, el sexenio de Enrique Peña Nieto, potencializa las consecuencias que había dejado la anterior administración, alternando la protección de las fuerzas armadas con la creación de institucionalidad para atender la crisis, dejando la APF en una espiral de corrupción e impunidad.

155 Séptimo Informe de Violencia Política en México 2018. Consultora Etellekt. <http://www.etelekt.com/reporte/septimo-informe-de-violencia-politica-en-mexico.html>



4. TRAYECTORIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

4.1. Administración Pública Federal

4.1.1. Secretaría de Relaciones Exteriores

La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene el mandato de conducir la política exterior de México, así como coordinar la actuación internacional del Gobierno de la República. Quienes han estudiado la política exterior de México, específicamente en materia de derechos humanos, sostienen que es claro el giro que adoptó el Gobierno Mexicano. Mientras durante el presidencialismo del PRI esta se regía bajo un principio de soberanía y no intervención, que rechazaba cualquier tipo de crítica o presión internacional, la llegada del PAN al Ejecutivo Federal marcó un cambio radical que implicó la apertura al escrutinio internacional.

En ese sentido, el estudio de la trayectoria institucional de la Secretaría de Relaciones Exteriores muestra un claro desarrollo en la creación e implementación de una política exterior específica en materia de derechos humanos, así como el fortalecimiento institucional correspondiente.

Antecedentes

El 3 de marzo de 1993, se expidió un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el

cual estaba vigente al momento de la toma de posesión del presidente Zedillo. Dicho reglamento, y los anteriores a este, no mencionan siquiera el tema de derechos humanos, muestra de que en ese momento el tema no era una prioridad en la agenda de política exterior mexicana.

Sin embargo, para esas fechas México ya había adquirido obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, con la firma de algunas de las principales Declaraciones, Cartas, Pactos y Tratados en la materia¹⁵⁶. Incluso, en el caso específico de las violaciones objeto de este estudio, en 1986 y 1987 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos y Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, respectivamente.

Aun cuando no es obligación de la Secretaría de Relaciones Exteriores la observancia y cumplimiento de dichos instrumentos al interior del país sí lo es la “interven[ci]ón en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones de los que el país sea parte”¹⁵⁷. Ello implica que de esa dependencia salen las propuestas de firma y ratificación de los acuerdos internacionales a los que debe adherirse México de acuerdo a la política exterior definida. No obstante, para 1994 la Cancillería no tenía una oficina que atendiera las cuestiones relacionadas con la firma de dichos tratados, ni que definiera una política exterior en materia de derechos humanos congruente con los compromisos adquiridos.

156 Para 1994 México había firmado los principales tratados generales en materia de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); así como algunos en temas específicos, tales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1966), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1981) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), entre otros. Para la lista completa de los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos humanos. Véase: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>.

157 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Véase: Artículo 28, fracción I.

Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000

Algunos de los documentos consultados dejan ver que antes de 1995 el tema de los derechos humanos estaba vinculado al narcotráfico¹⁵⁸, pues señalan que de 1992 a 1994 existió una Coordinación de Derechos Humanos y Narcotráfico adscrita a la Consultoría Jurídica. Sin embargo, en 1995 los temas se desvinculan y la Consultoría Jurídica se queda únicamente con una Coordinación en Derechos Humanos. Algunas de las personas entrevistadas sugieren que eso respondió, en parte, a los reclamos que había recibido el entonces presidente Ernesto Zedillo durante su visita a un país extranjero, por la masacre de Aguas Blancas y el conflicto armado en Chiapas.

No se encontraron registros oficiales sobre las funciones y atribuciones que en ese entonces tenía la Coordinación en Derechos Humanos¹⁵⁹. No obstante, de las entrevistas realizadas se infiere que se encargaba, principalmente, de atender los casos que eran motivo de preocupación internacional. Es importante mencionar que, aun cuando México no había reconocido la competencia de los organismos internacionales para conocer y juzgar sobre violaciones a derechos humanos, para ese entonces ya había comenzado la presión nacional e internacional por la falta de cumplimiento de sus obligaciones en la materia.

Para 1997 los procesos de globalización y cooperación internacional, entre los que destacan la firma de tratados de libre comercio, obligaron a la Secretaría de Relaciones Exteriores a reestructurarse orgánica y funcionalmente con el objetivo de reforzar la presencia de México en el exterior¹⁶⁰. Uno de los temas que se eligieron para cumplir con dicho propósito fue el de derechos humanos.

Dicha reestructuración todavía no se reflejaba oficialmente cuando a finales de 1997 ocurre la masacre de Acteal, lo que atrajo aún más la atención internacional. En opinión de algunas personas, el lamentable hecho hizo que el gobierno federal reconociera la

gravedad del conflicto en Chiapas y con ello, viera la necesidad de comenzar una construcción institucional en materia de derechos humanos. Esto, sumado a los procesos de reforma iniciados, dieron pie a que el 8 de mayo de 1998 se creara la Dirección General de Derechos Humanos, adscrita a la Subsecretaría de Naciones Unidas, África y Medio Oriente.

Unos meses después, el 28 de agosto de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el cual, oficializando la creación de la Dirección General de Derechos Humanos, fue el primero en señalar funciones específicas en la materia. El artículo 23 de dicha normativa, otorgaba a la recién creada dirección funciones relacionadas con: *(i) establecer la posición* de México en los temas relacionados con los derechos humanos; *(ii) promover las iniciativas* de México ante los Mecanismos relacionados con el tema de los derechos humanos; *(iii) coordinar el análisis y recibir y procesar la información necesaria con el fin de preparar las posiciones de México sobre las quejas y denuncias* respecto al tema de derechos humanos; *(iv) coordinar el análisis y preparar los informes del Gobierno de México conforme a los compromisos internacionales adquiridos* en materia de derechos humanos; *(v) participar en la negociación de los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre derechos humanos* que sean de interés para el país; entre otras funciones.

Dichas funciones, orientadas principalmente a la promoción y la cooperación con los organismos internacionales, fueron diseñadas para cumplir con el objetivo de “coadyuvar al mejoramiento de los derechos humanos, tanto en el país como en el mundo”¹⁶¹. Sin embargo, se observa que la meta planteada por la Cancillería usaba un lenguaje que poco reconocía la realidad del país y se alejaba de las obligaciones de respeto y garantía establecidas en los tratados internacionales de derechos humanos.

Hacia el final de su sexenio, el gobierno del Presidente Zedillo, había sido “avergonzado mediante una ola sin precedentes de audiencias públicas, pronunciamientos, informes e incluso resoluciones en los que se señaló, de manera pública y explícita, la existencia de una brecha entre el comportamiento del gobierno mexicano y las normas internacionales de derechos

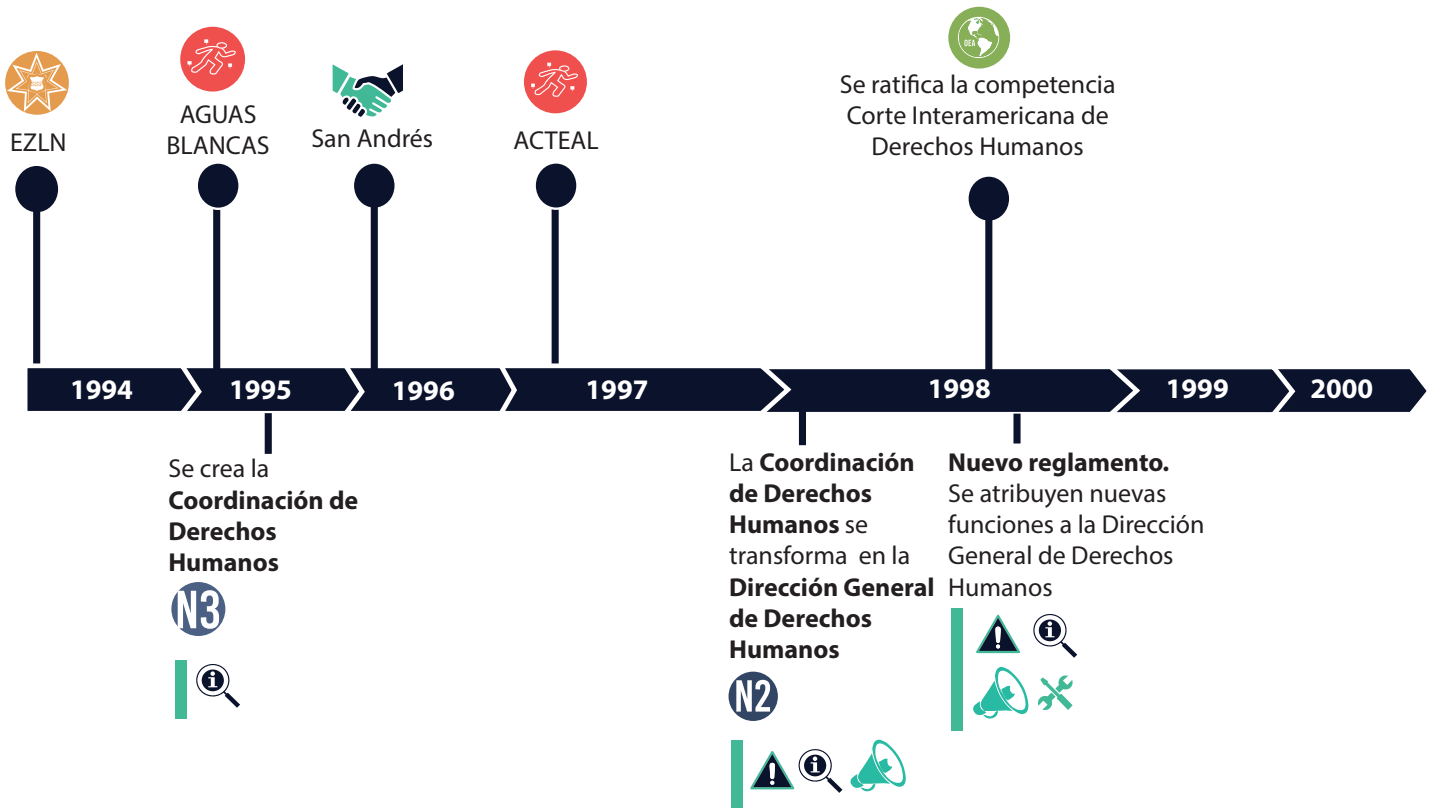
158 Al respecto, véase: *Manual de Organización de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, 2006, disponible en el Histórico de la Normativa Interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores.*

159 No se encontró registro ni de la Coordinación de Narcotráfico y Derechos Humanos ni de la Coordinación de Derechos Humanos en el Reglamento Interior de 1993, ni en el Manual de Institucional General de 1994.

160 Véase: *Antecedentes. Manual de Organización Institucional de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 2000.*

161 Véase: *Antecedentes. Manual de Organización Institucional de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 2000.*

humanos”¹⁶², principalmente en temas de tortura, ejecuciones y desapariciones en el contexto del conflicto armado en Chiapas y la masacre de Acteal. Ante dicha presión internacional, el presidente Zedillo se vio obligado a ratificar la competencia contenciosa de la Corte IDH, para recibir y procesar casos individuales de presuntas violaciones a derechos humanos. Este hecho, junto con algunos otros, dieron señales de apertura al escrutinio internacional.



162 Anaya Muñoz, Alejandro. *El país bajo presión (Coyuntura y Ensayo no. 8)*. Editorial CIDE. México. 2014.

Vicente Fox Quesada 2000-2006

La tradicional postura no intervencionista adoptada por los gobiernos priístas en años anteriores, fue completamente abandonada por el presidente Vicente Fox Quesada. La llamada "transición democrática" estuvo liderada por una estrategia de total apertura al escrutinio internacional. El objetivo era cambiar radicalmente la reputación internacional de México en materia de derechos humanos, tanto frente a los organismos internacionales como frente a otros gobiernos del mundo. Para ello, a diferencia de sus antecesores, Fox reconoció abiertamente la situación de violación a derechos humanos del país y aceptó sin condiciones el monitoreo internacional¹⁶³.

La nueva agenda de política exterior, requería de una nueva estructura orgánica-funcional. Por eso, el 10 de agosto de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo reglamento que, conservando la estructura de la Dirección General de Derechos Humanos, le sumó atribuciones que tenían que ver con las políticas abanderadas por el presidente de la transición. El Artículo 27 fue reformado para agregar a esa Dirección las funciones de: (i) proponer al secretario y coordinar la política exterior en materia de derechos humanos; (ii) recibir y procesar las quejas y denuncias presentadas en contra del Estado mexicano ante organismos internacionales de derechos humanos y representar al gobierno de México en los litigios o procedimientos derivados de los mismos, en coordinación con la Consultoría Jurídica. Asimismo, promover la adopción de las medidas necesarias para resolver favorablemente dichas quejas o denuncias; (iii) atender las solicitudes de información provenientes de organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales, en relación con la política exterior de México en materia de derechos humanos o sobre los casos individuales objeto de atención internacional; y, (iv) promover y coordinar una relación efectiva entre la Secretaría y las organizaciones de la sociedad civil interesadas, con miras a tomar en cuenta sus observaciones y sugerencias en la definición y ejecución de la política exterior de México en materia de derechos humanos.

Al respecto, vale la pena destacar algunos puntos de los cambios que llegaron con la nueva reglamentación. Por un lado, por primera vez se le atribuye a una dependencia de la APF la tarea específica de formular una política en derechos humanos, en el

caso particular de la Cancillería una política *exterior* en la materia, lo que muestra un gran avance para la institucionalización de dicha política; asimismo, por primera vez se habla de una relación y cooperación con la sociedad civil, y se plantean cuestiones de transparencia, tales como la atención de solicitudes de información.

Por otro lado, el lenguaje utilizado es un poco ambiguo. Primero, al señalar que las quejas y denuncias se deben "recibir y procesar", y las solicitudes de información se deben "atender"; sin aclarar qué es lo que implican dichas acciones: ¿Acusar de recibido y turnar? ¿Iniciar una investigación? ¿Instruir a otras dependencias para cooperar con información al respecto? ¿Responder en tiempo y forma con fundamento y motivación? Segundo, al señalar que se deben promover medidas que resuelvan "favorablemente" dichas quejas y denuncias. ¿Favorable para quién? ¿Para el Estado? ¿Para las víctimas? Es claro que, a pesar de la apertura internacional, las palabras elegidas para determinar las nuevas funciones no coincidían con las obligaciones contenidas en los instrumentos internacionales firmados por México.

Al poco tiempo de la publicación de dicho Reglamento, el presidente Fox emite un Decreto que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia¹⁶⁴. Al año siguiente, la Dirección General de Derechos Humanos, que dependía de la Subsecretaría de Naciones Unidas, África y Medio Oriente, se adscribe formalmente a la Subsecretaría recién creada¹⁶⁵.

Sin embargo, apenas dos años después de la elevación del tema de los derechos humanos a nivel de Subsecretaría, el 1º de marzo de 2004 se reforma el reglamento nuevamente para eliminar la Subsecretaría de Derechos Humanos y adscribir la Dirección General de Derechos Humanos a la Subsecretaría de Temas Globales. El Manual de Organización General de la SRE de 2006 señala que esto se hizo para mejorar el funcionamiento de la estructura orgánica. Sin embargo, meses después la Subsecretaría de Temas Globales cambia de nombre a Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos; y la

164 Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de octubre de 2001.

165 Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 01 de noviembre de 2002.

163 *Ibidem*.

Dirección General de Derechos Humanos se convierte en Dirección de Derechos Humanos y Democracia.

Dicha Subsecretaría tenía un objetivo un poco más claro que el planteado para la Dirección General en 1998, pues ahora consistía en “[d]iseñar, coordinar y promover la política exterior del Estado mexicano en los foros multilaterales en materia de derechos humanos y democracia, defensa del multilateralismo y temas globales”¹⁶⁶. El mandato de promover a México como un Estado respetuoso de derechos humanos era claro, pues no solo se creó una estructura en la Cancillería para eso, sino tal y como fue señalado en el apartado anterior, también se comenzó a firmar más tratados en la materia y a invitar a los órganos de vigilancia internacional.

Las funciones atribuidas a la reformada Dirección General de Derechos Humanos y Democracia (DGDHD) no cambiaron sustancialmente a las definidas en el texto original del reglamento del 2001, sino que agregaron el tema de la democracia a las funciones ya establecidas. El Manual de Organización General de la SRE de 2006 presenta por primera vez los objetivos de esa Dirección: *(i) incidir en la agenda internacional a fin de promover la protección internacional de los derechos humanos y el impulso a la democracia; (ii) construir los consensos y acuerdos necesarios en torno a las principales líneas de la política exterior en derechos humanos y democracia, mediante su consideración y discusión con entidades gubernamentales y actores no gubernamentales, a fin de consolidar una política de Estado en la materia; (iii) impulsar la política de apertura a la supervisión internacional en materia de derechos humanos y democracia, mediante la cooperación con los mecanismos internacionales correspondientes, incluyendo los organismos jurisdiccionales a los que México se encuentra sometido; y (iv) fortalecer los estándares internacionales de protección mediante el desarrollo de una estrategia integral y procurar la implementación a nivel interno de los tratados internacionales de protección de la persona humana de los que México es parte, mediante la promoción de reformas legislativas y la difusión del conocimiento de dichos tratados y estándares.*

Con la definición de estos objetivos se dejaba claro el cambio que quería mostrar el presidente Vicente Fox respecto de la política de rechazo y cerrazón que el PRI había implementado en los años anteriores. Por

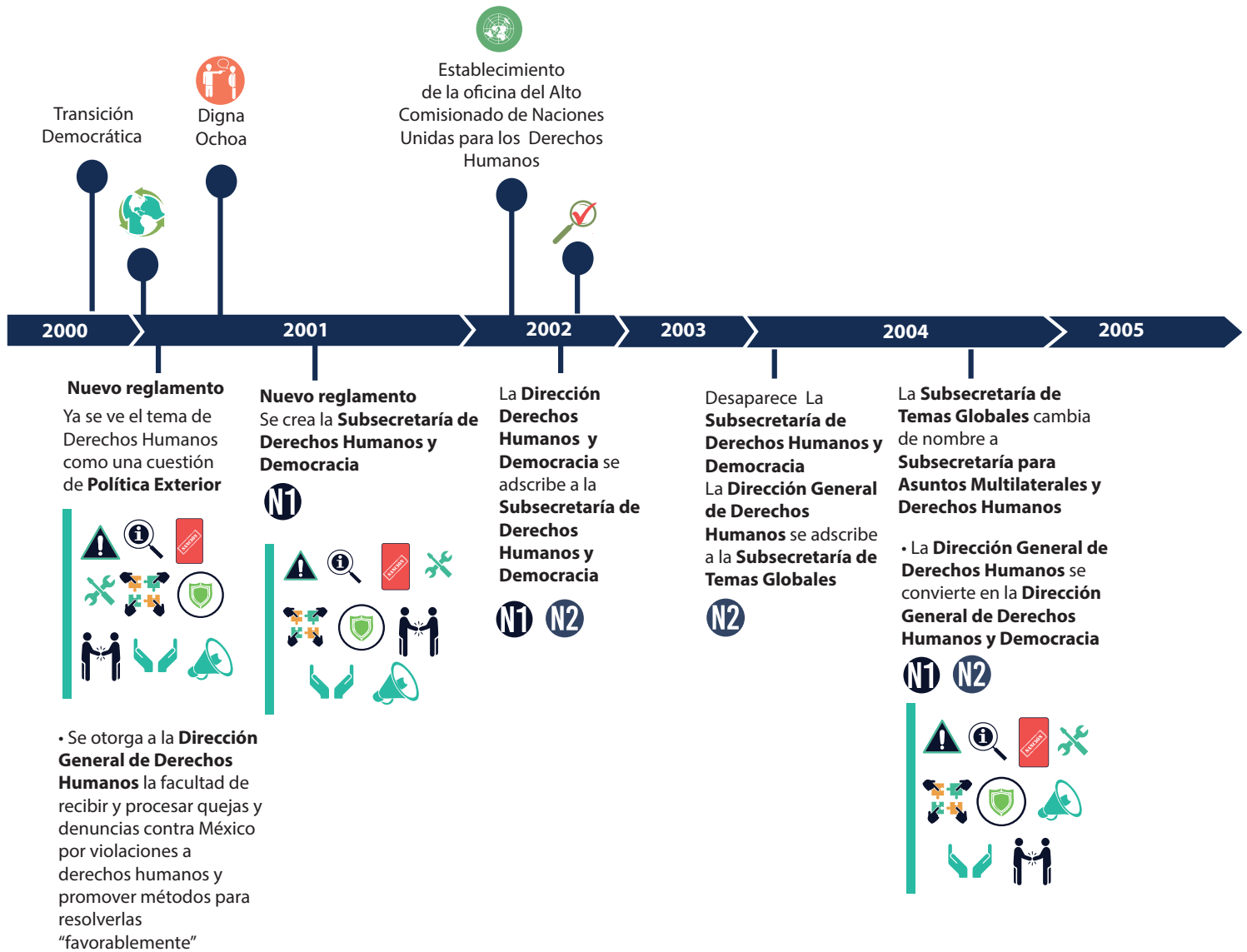
ejemplo, se contemplaba por primera vez crear una política exterior en materia de derechos humanos consensuada no solo con otros actores gubernamentales, sino con actores no gubernamentales, lo que empieza a abrir el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil. También se deja ver claramente la disposición, por lo menos en papel, de colaborar abiertamente con los mecanismos de jurisdicción internacional.

Una cuestión que merece atención especial es que por primera vez se deja ver también una intención de contribuir a la consolidación de una política interior en materia de derechos humanos; pues la Dirección General debía promover la implementación en territorio nacional de los compromisos adquiridos en la arena internacional, mencionando principalmente a la armonización legislativa.

Hasta ese momento, ningún documento oficial sobre la estructura orgánica-funcional hacía mención alguna acerca de las *graves* violaciones a derechos humanos; sin embargo, llama la atención que el Manual de Organización General del 2006 es el único que señala que es atribución de la Consultoría Jurídica “[p]roporcionar asesoría legal en los casos de violaciones graves de derechos humanos en perjuicio de mexicanos en el exterior”¹⁶⁷. Ningún otro documento vuelve a mencionar las graves violaciones.

166 Manual de Organización General SRE, pág. 91. 2006.

167 Manual de Organización General SRE, pág. 107. 2006.



Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012

Los documentos oficiales consultados relatan que, a cada cambio del Titular del Ejecutivo Federal, correspondía un proceso de reestructura de la Secretaría. Iniciado el período de Felipe Calderón se emite un acuerdo mediante el cual la Oficina de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil se adscribe a la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos¹⁶⁸. Aun cuando no se conocen los objetivos y funciones de dicha Oficina, se puede inferir que se crea para auxiliar en el cumplimiento de las obligaciones de cooperación atribuidas a la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. Posteriormente, se publica un acuerdo mediante el cual se delega en la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos “la facultad de promover, propiciar y asegurar la coordinación de las unidades administrativas de la Secretaría en las actividades de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil”¹⁶⁹. Ello implica que se entendía el papel de las organizaciones de la sociedad civil más allá del tema de derechos humanos, como una parte fundamental del fortalecimiento de la democracia.

168 El portal www.gob.mx que concentra toda la información de la Administración Pública Federal señala como único antecedente de la actual Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, un acuerdo emitido el 29 de noviembre de 2007 por la entonces Canciller mediante el cual la Unidad de Atención a Organizaciones Sociales pasa a formar parte de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos como Oficina para la Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil. “Acerca de la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil”, recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/acerca-de-la-direccion-general-de-vinculacion-con-organizaciones-de-la-sociedad-civil?state=published>. 20 de agosto de 2018.

Además, los antecedentes relatados en el Manual de Organización de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, de Julio de 2014, se señala que dicha Dirección “ha contado con tres momentos que muestran su evolución. Inicialmente, la Unidad de Atención a Organizaciones Sociales (UAOS) en 2003; posteriormente cambia a la denominación de Oficina de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil y, finalmente el 8 de enero de 2009 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, se creó la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil”. Sin embargo, ninguno de los reglamentos de la SRE anteriores, así como los Manuales de Organización dan cuenta de la existencia de dicha Unidad; ni de sus objetivos, funciones y/o atribuciones.

169 Artículo Primero Bis, del Acuerdo por el que se reforman los artículos sexto y séptimo; y se adicionan los artículos primero bis y décimo primero bis, del Acuerdo por el que se delegan facultades en los servidores públicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores que se indican, publicado el 28 de abril de 2005. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de noviembre de 2008.

Los cambios se vieron formalizados y materializados con la expedición de un nuevo reglamento el 8 de enero de 2009. Dicho ordenamiento modificó en parte la estructura orgánica-funcional de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Por un lado, se agregaron funciones a la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia entre las cuales destacan¹⁷⁰: (i) llevar a cabo actividades de promoción y difusión en materia de derechos humanos y democracia; (ii) mantener informadas a las representaciones de México en el exterior sobre la situación nacional de los derechos humanos; (iii) dar seguimiento, en coordinación con las dependencias nacionales y organismos internacionales, a la implementación de las medidas cautelares y provisionales emitidas por los mecanismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos. Además, ocurre un cambio en lenguaje importante, ya que señala que se deberán resolver las quejas o denuncias “conforme a derecho”, lo cual es mucho más claro -y democrático- que la expresión “favorablemente” utilizada en el reglamento de 2001.

Resulta importante destacar que, por primera vez, se considera informar sobre la situación de derechos humanos del país como parte de las actividades cotidianas de la Dirección. Esto implica por lo menos dos cosas: la primera, la necesidad de las Embajadas y Consulados de contar con información confiable y de una fuente primaria para responder a las solicitudes de información, así como para llevar a cabo las actividades propias de la diplomacia mexicana; la segunda, la creciente preocupación internacional por la situación de derechos humanos en México.

Por otro lado, el cambio orgánico supuso elevar a nivel de Dirección General a la Oficina para la Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, para quedar como la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil. Con ello se deja ver el interés del gobierno de fortalecer la relación y la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil, así como de fomentar su participación. La Dirección General tenía por objetivo “impulsar, fomentar y promover, a nivel nacional e internacional, proyectos de cooperación con las organizaciones de la sociedad civil sobre temas de política exterior con apego a las leyes mexicanas”¹⁷¹.

170 Artículo 29, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009.

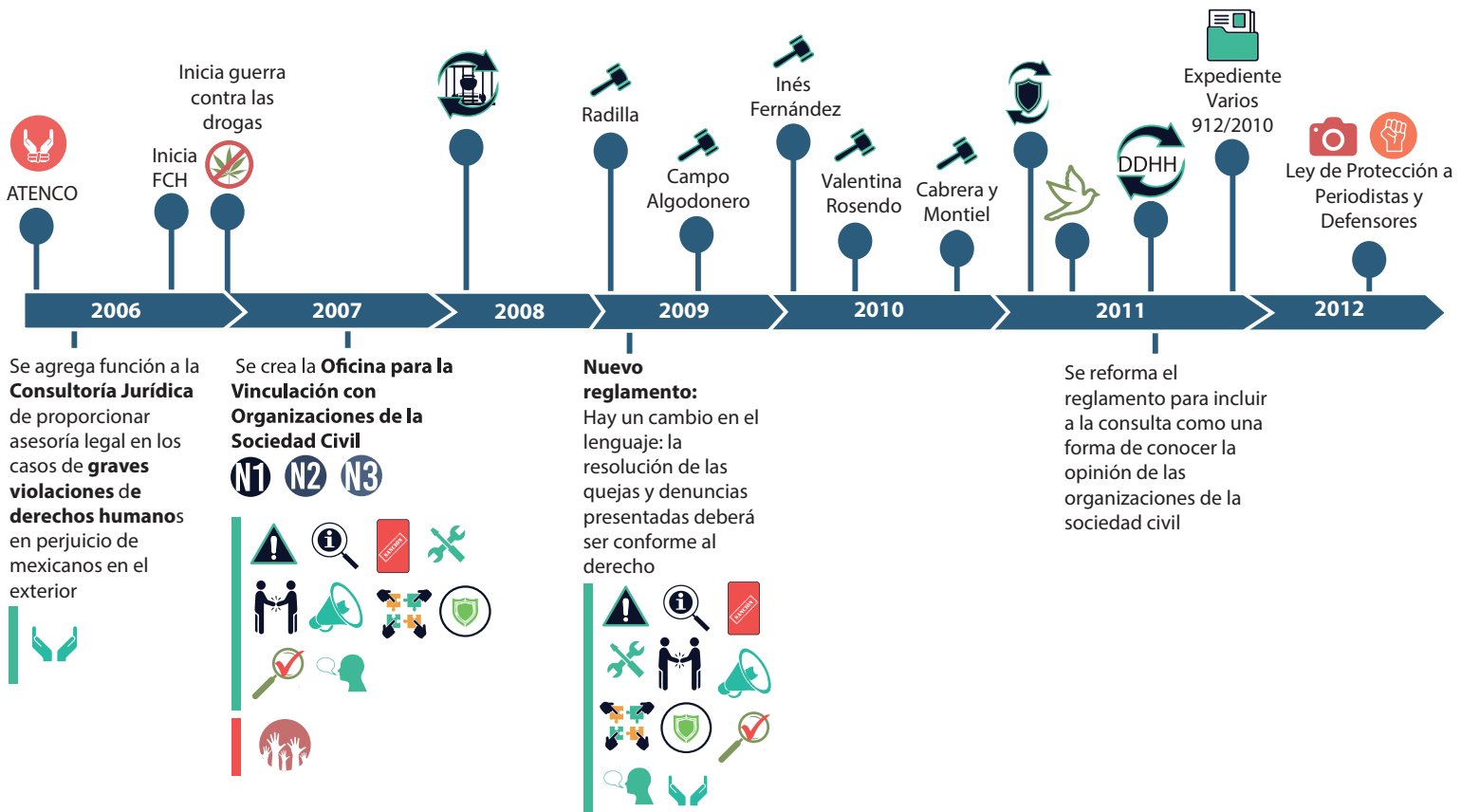
171 Manual de Organización General de la SRE 2011, pg. 71.

Sus atribuciones, que principalmente comprendían acciones de diálogo, consulta, cooperación, transparencia y acceso a la información, incluían¹⁷²: (i) ser el enlace de la Secretaría con las organizaciones de la sociedad civil y coordinar los servicios de información, vinculación e interlocución de todas las unidades administrativas de la Secretaría en esta materia; (ii) promover el diálogo para conocer la opinión de las organizaciones de la sociedad civil y, cuando proceda, utilizarla en la formulación de la política exterior; (iii) promover el acceso a la información, al diálogo, a la consulta y al análisis en temas de política exterior a las organizaciones de la sociedad civil; (iv) orientar a las organizaciones de la sociedad civil en su vinculación con los organismos, foros e instancias internacionales en los que México participa, así como en su integración a delegaciones internacionales; (v) proporcionar información y mecanismos de interlocución entre las organizaciones no gubernamentales internacionales y las dependencias y entidades de la APF.

Por último, el 27 de septiembre de 2011, se reforma el reglamento vigente para agregar la consulta como una forma adicional al diálogo para conocer la opinión de las organizaciones de la sociedad civil. Esto es importante, ya que requiere de un papel mucho más activo del Gobierno en la relación con la sociedad civil, pues ya no solo tiene que escuchar y dialogar con ellas cuando se acerquen o así lo soliciten, sino que la consulta les obliga a realizar acciones para buscar la interlocución con la sociedad civil y proveerles los medios necesarios para que emitan sus propuestas y opiniones.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2011.

172 Artículo 30, Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009.



Enrique Peña Nieto 2012-2018

El escrutinio internacional en materia de derechos humanos ha ido en aumento desde hace muchos años y la reacción del gobierno en turno ante ella ha sido distinta. Las personas entrevistadas coinciden en que el gobierno de Enrique Peña Nieto ha sido muy reactivo a las críticas internacionales. Basta recordar que expulsó al GIEI por publicar resultados distintos a la “verdad histórica” sobre la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, o la descalificación hacia el ex-Relator de Tortura Juan Méndez por señalar que la tortura sigue siendo una práctica generalizada en el país.

Llama la atención, que, a pesar de las insistencias internacionales en la materia, durante el periodo del presidente Enrique Peña Nieto no hubo cambios institucionales o funcionales al respecto. En particular, se destaca la renuencia del Estado mexicano para ratificar la competencia del Comité de Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada, para que este pueda conocer y examinar casos individuales.

Aunque ha habido algunos acuerdos que modifican y delegan nuevas facultades a los servidores públicos adscritos a la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia¹⁷³, ninguno ha sido relacionado con los temas objeto de este estudio. Si bien, los Manuales Específicos tanto de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia como de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC) fueron emitidos en junio de 2018, ninguno muestra cambios significativos respecto de los anteriores. El reglamento vigente sigue siendo aquel aprobado en 2009 y reformado en 2011; y el último Manual de Organización General publicado fue en 2011.

Las personas entrevistadas coinciden en que el rol de la Cancillería en la institucionalización de la política pública en materia de derechos humanos en el país ha sido determinante, pues es esa Secretaría en la que se plantean los derechos humanos como una política. La agenda internacional de México y el deseo por posicionarse como defensor de derechos humanos, ocasionó que por algunos años se viera a la Cancillería como “los buenos” y a otras dependencias de la APF como “los malos”. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil, así como algunas

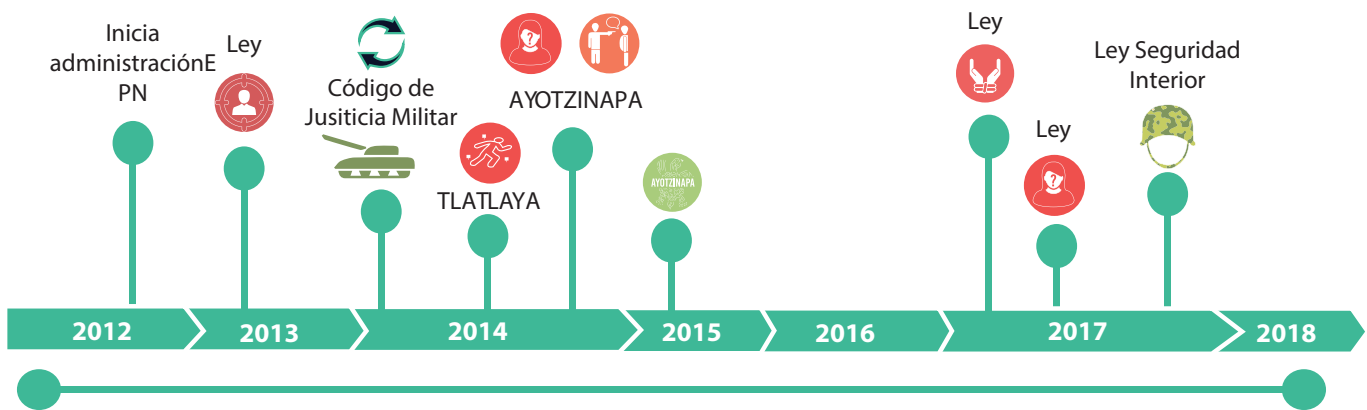
organizaciones no gubernamentales internacionales han evidenciado el doble discurso del gobierno mexicano frente a la protección de los derechos humanos, encabezado por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

A pesar de tener una estructura robusta y especializada en derechos humanos, la Cancillería ha sido señalada por faltar a su obligación de fomentar el cumplimiento de los tratados internacionales en la materia y fortalecer los estándares de protección. Incluso, la propia Auditoría Superior de la Federación (ASF) señaló que a 2015 “la SRE no cuenta con un grado de seguridad razonable para determinar el nivel de cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, ya que presenta deficiencias en la coordinación con la APF y con los organismos internacionales por lo que prevalece el problema público que dio origen a la política pública, cuyo efecto específico es una contribución limitada a la garantía, el respeto y la protección de derechos humanos”¹⁷⁴.

Por último, en materia de las conductas analizadas en el presente estudio, la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sido cuestionada, tal y como se señaló en párrafos anteriores, por no promover la aceptación de la competencia del Comité de Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada.

173 Como el emitido en 2014, que delega a la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia la responsabilidad sobre migrantes y refugiados (antes estaba en Temas Globales).

174 ASF. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015. Grupo Funcional Gobierno. Pág. 75. 2016. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Fichas/Ficha_GB_a.pdf.



4.1.2. Secretaría de Gobernación

El mandato de la Secretaría de Gobernación es atender el desarrollo político del país y coadyuvar al presidente de la República en la coordinación con los poderes legislativo y judicial, así como con los demás niveles de gobierno. Su misión es garantizar la unidad y seguridad nacionales, la paz pública y el bienestar de las y los mexicanos¹⁷⁵.

La institucionalización de las políticas públicas en materia de derechos humanos en la Secretaría de Gobernación ha tenido una trayectoria peculiar, pues tras la creación de la CNDH hubo un vacío en la estructura y en las atribuciones de la Secretaría en la materia. Es decir, se consideró que la CNDH suplía las funciones que al respecto tenía la Secretaría de Gobernación, como instancia encargada de conducir la política interior.

Ese vacío institucional, ocasionó que no existiera una política pública articulada al interior del país. La llamada transición democrática encabezada por el presidente Vicente Fox, así como las grandes exigencias de la sociedad civil nacional e internacional para atender las crecientes violaciones a derechos humanos, representaron un parteaguas que implicó la reincorporación del tema y la institucionalización de los derechos humanos como una política interior.

En años más recientes, la llamada “crisis de derechos humanos” ha forzado a la Secretaría de Gobernación a fortalecer la defensa y protección, así como la atención y reparación de las víctimas de violaciones a derechos humanos, con lo que se ha visto un crecimiento y desarrollo de las áreas encargadas de ello.

Antecedentes

El 13 de febrero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el cual estaría vigente al llegar Ernesto Zedillo a la presidencia. Dicha normativa establecía la creación de una Dirección General de Derechos Humanos, que dependía de la Subsecretaría de Gobierno, Desarrollo Político y Derechos Humanos, y que era responsable de proponer y vigilar la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. Con anterioridad al

reglamento de 1989, no existían oficinas con atribuciones expresas en la materia.

Las funciones asignadas a dicha Dirección se concentraban principalmente en tareas de respeto, promoción, protección y cooperación. El artículo 15 del reglamento señalaba que correspondía a la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia: (i) proponer programas que promuevan e impulsen, dentro del marco de la Carta Internacional de Derechos Humanos, el cumplimiento de los acuerdos signados por nuestro país; (ii) proponer medidas que salvaguarden los derechos humanos; (iii) establecer mecanismos de enlace y coordinación con entidades, instituciones y organismos públicos o privados, para promover la aplicación y respeto de los derechos humanos; (iv) recibir y atender las quejas administrativas sobre violación de derechos humanos presentadas por particulares o instituciones públicas o privadas, y proponer al Titular las acciones necesarias para su inmediata resolución; (v) proponer los programas tendientes a la capacitación ciudadana en la promoción y la salvaguarda de los derechos humanos; y (vi) proporcionar apoyo técnico y asesoría sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos, a las personas, entidades, instituciones y organismos, relacionados con la promoción y defensa de los derechos humanos.

Es importante resaltar que las quejas que se atendían por violaciones a derechos humanos eran de carácter administrativo, cuya consecuencia radica únicamente en imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos que realicen actos u omisiones contrarias a la ley, sin que sus efectos se asimilen a los de un recurso efectivo que pudiera proveer también una reparación, por ejemplo. Independientemente de ello, la Dirección General de Derechos Humanos tendría poco tiempo de desarrollarse bajo la estructura definida en el reglamento, pues el 6 de junio de 1990 se emite un Decreto Presidencial que crea la CNDH, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación dependiente directamente del Titular de la Secretaría.

Con esa reforma, la Subsecretaría de Gobierno, Desarrollo Político y Derechos Humanos pasa a ser la Subsecretaría de Gobierno y Desarrollo Político; se deroga el artículo 15 del Reglamento Interior; y desaparece la Dirección General de Derechos Humanos, cuyos recursos económicos, materiales y humanos pasan a formar parte de la nueva CNDH.

175 *Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación 2015.*

Poco tiempo después, el 28 de enero de 1992 se le otorga rango constitucional a la CNDH, bajo la figura jurídica de organismo descentralizado autónomo. Con ello, desaparecen por completo las funciones relacionadas con el respeto y garantía de los derechos humanos en la Secretaría de Gobernación.

Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000

Los cambios en la Secretaría de Gobernación realizados por el presidente Ernesto Zedillo no se vieron materializados sino hasta en la segunda mitad del sexenio, cuando el 31 de agosto de 1998 se publica en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento Interno de esa dependencia.

Al parecer, la creación de la CNDH había relevado a la APF de sus obligaciones relacionadas con el respeto y garantía de los derechos humanos, pues la nueva normativa no dio vida a ninguna oficina en la materia. Sin embargo, se le atribuía a la Dirección General de Asuntos Jurídicos la facultad de “[s]upervisar y, en los casos que estime necesario, atender directamente, con estricto apego a derecho, el cumplimiento ágil, eficaz y oportuno de los asuntos planteados a esta Secretaría por la CNDH, haciendo las gestiones necesarias, solicitando la información conducente y desahogando, en su caso, las investigaciones pertinentes”¹⁷⁶. Es decir, todo lo relacionado con violaciones a derechos humanos debía resolverlo la Comisión Nacional y, solo cuando se requiriera, la Secretaría de Gobernación debía cooperar con ella. No había una política interior en la materia dirigida desde la APF.

Para esa fecha, los conflictos en Chiapas y Guerrero habían generado una ola de críticas al gobierno y las organizaciones sociales y civiles estaban tomando fuerza. Esto puede ser uno de los motivos por los cuales la nueva reglamentación incluyó, por primera vez, una Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas, Sociales y Civiles, que aun cuando su objetivo y atribuciones no estaban orientadas hacia los derechos humanos¹⁷⁷, estaba reconociendo el papel de estas en la política interior del país.

¹⁷⁶ Artículo 13, fracción XX. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1998.

¹⁷⁷ Su misión era: “Contribuir con las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles, al fortalecimiento del Sistema Democrático del país como norma de conducta política; así como, promover la participación ciudadana en el desarrollo político de la Nación de conformidad con las disposiciones normativas aplicables.” Manual de Organización General de la Secretaría de Goberna-

Por otro lado, algunos documentos¹⁷⁸ dan cuenta de la presentación de un *Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos* hacia finales de 1998. Sin embargo, no se encontró documento oficial alguno con el contenido del mismo.

De acuerdo a las fuentes que hacen referencia al Programa, éste presentaba compromisos para la Secretaría de Gobernación, el Instituto Mexicano de Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, y la PGR. De acuerdo con Human Rights Watch, fue concebido “para lograr ocho metas, incluyendo la consolidación de una cultura de respeto a los derechos humanos y de las instituciones responsables de proteger estos, el diseño de mecanismos para identificar aspectos positivos y negativos de la política gubernamental en materia de derechos humanos y la diseminación de información sobre derechos humanos”¹⁷⁹.

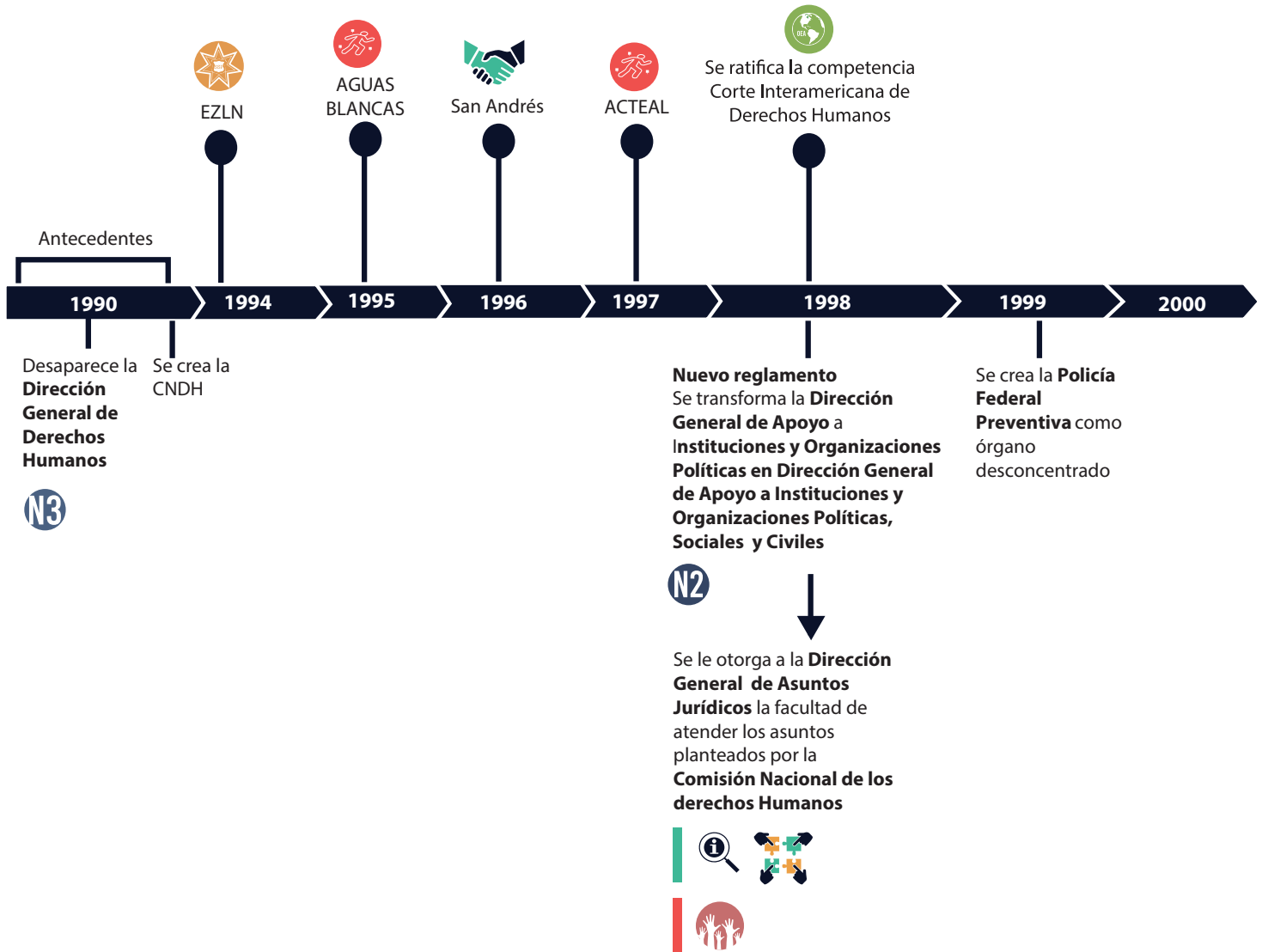
¹⁷⁸ *Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos*, pág. 30. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 1999.

Entre sus funciones más destacadas se encontraban: (i) atender y, en su caso, remitir a las instancias competentes, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las peticiones que formulen las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles; y, (ii) coordinar sus actividades con las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles para la atención a sus peticiones. Artículo 15, fracciones I y III. Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación. Publicado el 31 de agosto de 1998.

¹⁷⁸ Véase: Organización de los Estados Americanos. “Capítulo 5. Seguimiento de las Recomendaciones del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México.” Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1999. 13 de abril de 2000. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 3. Párr. 12; Freedom House. Diagnóstico de la formulación e implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 – Retos y Avances. Diciembre de 2015. Pág. 15. Disponible en: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/DiagnosticoPNDH-Recomendaciones.pdf>; Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, LX Legislatura. Dictamen con Punto de Acuerdo en Relación a la Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012. 17 de junio de 2008. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/06/asun_2455048_20080625_1214_418767.pdf; Human Rights Watch. Abuso y Desamparo: Tortura, Desaparición Forzada y Ejecución Extrajudicial en México. Enero 1, 1999. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/3ae6a85c0.html>; Konrad-Adenauer-Stiftung. La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008). México. 2009. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_17294-1522-4-30.pdf?090828012428.

¹⁷⁹ Human Rights Watch. Abuso y Desamparo: Tortura, Desaparición Forzada y Ejecución Extrajudicial en México. Enero 1, 1999. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/3ae6a85c0.html>.

Si bien, el esfuerzo por articular un enfoque de derechos humanos en la APF fue reconocido, también fue criticado por no contar con un diagnóstico de las violaciones de derechos humanos que ocurrían en el país, por lo que en realidad no existía una visión clara del problema para proponer soluciones eficaces. Al respecto, era un documento que desconocía por completo las graves violaciones a derechos humanos que estaban ocurriendo. Además, era un plan que terminaba al mismo tiempo que concluía el periodo presidencial, por lo que no trascendería una vez llegado el nuevo gobierno. Es decir, no habría continuidad en las acciones de derechos humanos.



De 1990 a 2002 se eliminaron sustancialmente las funciones de derechos humanos del Reglamento Interno de la SEGOB. Con la aparición de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se eliminaron los derechos humanos de la Estructura Orgánica de la Secretaría

Vicente Fox Quesada 2000-2006

El deseo del presidente Fox de consolidar una política interior distinta a la que había llevado el Partido Revolucionario Institucional, por más de 70 años, se hizo muy evidente en la Secretaría de Gobernación. Sus promesas de apertura internacional y respeto a los derechos humanos dieron origen a un renovado Reglamento Interior en 2002¹⁸⁰ que, a través de la creación de estructuras que se encargaran de la protección y defensa de los derechos humanos, complementara y auxiliara a la Secretaría de Relaciones Exteriores en sus tareas al respecto. Sobre todo, porque era necesaria una fuerza política que implementara los cambios y las políticas que se estaban dando a nivel federal, con los gobiernos locales. Los conflictos y las exigencias sociales no habían cesado, Chiapas y Guerrero especialmente requerían de una interlocución con el gobierno local y solo la maquinaria de la Secretaría de Gobernación la podía proporcionar.

A partir de este momento, se puede observar que el monopolio que tenía la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de derechos humanos, que hasta entonces se veía como algo exclusivo de la política exterior, se disolvió. Los cambios en la Secretaría de Gobernación impulsaron la idea y la práctica de una política interior en materia de derechos humanos. Para ello, se creó una Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, que se apoyaba en la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) para el cumplimiento de sus atribuciones en la materia.

Además, la Dirección General de Apoyo a Instituciones y Organizaciones Políticas, Sociales y Civiles se transformó en la Unidad para la Atención de Organizaciones Sociales. Desvincular lo político de lo social fue algo importante y trascendental para el fortalecimiento de la democracia, pues su misión principal era la prevención y atención de conflictos comunitarios, así como proponer estrategias para su solución¹⁸¹. Sus atribuciones estaban orientadas a cumplir con dicho objetivo, y se destacan las siguientes: (i) recibir, atender y, en su caso, remitir a las instancias competentes, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las peticiones que formulen las instituciones y organizaciones políticas, sociales y

civiles; (ii) intervenir en la solución de problemáticas que se le planteen por parte de los ciudadanos y de las organizaciones e instituciones políticas, sociales y civiles; y (iii) auxiliar en el diseño, instrumentación, ejecución y seguimiento de proyectos, planes, acciones y estrategias para la atención oportuna de la problemática planteada por los ciudadanos y sus organizaciones, así como para solución de los conflictos que pudieren derivar de tales asuntos¹⁸².

Por su parte, la creación de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos implicó el regreso del tema, tanto a la estructura orgánica de la Secretaría, como a la atención como prioridad en la política interior del país. Es importante recordar que, desde la reforma constitucional de 1992 que desvinculó a la CNDH de la Secretaría de Gobernación, hasta la emisión de un nuevo reglamento en 2002, los derechos humanos habían desaparecido por completo de la estructura de la dependencia pública encargada de plantear e implementar la política pública nacional. Diez años pasaron para que el respeto y garantía de los derechos humanos volvieran a verse como un tema de Estado.

Dicha Subsecretaría tenía el objetivo de “[v]igilar la legalidad de los actos en que tenga injerencia la Secretaría; impulsar una política de respeto y promoción de los derechos humanos en el ámbito de la APF, y difundir los ordenamientos jurídicos nacionales, con la finalidad de propiciar el cumplimiento de los preceptos constitucionales”¹⁸³. Estaba compuesta por la Unidad de Asuntos Jurídicos, que conservaba la función de cooperar con la CNDH en los asuntos planteados por la misma; y por la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.

Hay quienes señalan¹⁸⁴ que dicha Unidad surge, en gran medida, como una petición que la sociedad civil hizo al entonces Secretario de Gobernación y al presidente de la República para que existiera un área de interlocución con la Secretaría de Gobernación; ya que, desde la desaparición de la Dirección de Derechos Humanos, que se convirtió en la CNDH, no había una instancia dentro del Gobierno que se encargara

180 Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2002.

181 Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación, pág. 39. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2003.

182 Artículo 14, fracciones II, III y IV. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación 2002.

183 Manual de Organización General de la SEGOB, pág. 45. 2003.

184 Información recabada de las entrevistas realizadas de marzo a junio del 2018.

de dialogar con la sociedad civil sobre la protección de los derechos humanos¹⁸⁵.

Su objetivo era específicamente generar la política nacional en la materia¹⁸⁶, para lo cual debía, entre otras cosas: (i) promover, coordinar y dar seguimiento a las tareas de promoción y defensa de los derechos humanos en la APF; (ii) coordinar esfuerzos para que las entidades de la APF cumplan con las recomendaciones de la CNDH; (iii) ser el vínculo entre la Secretaría de Gobernación y las organizaciones civiles dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, así como atender las peticiones que estas le formulen; (iv) atender, en el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, las recomendaciones dictadas por organismos internacionales cuya competencia haya sido reconocida por el Estado Mexicano; y (v) coordinar la atención de solicitudes de medidas precautorias o cautelares necesarias para prevenir la violación de derechos humanos, así como instrumentar dichas medidas.

Al respecto, se destacan algunos aspectos de la nueva Unidad. Por un lado, es la primera vez que se establece claramente el mandato de una oficina de crear una *política interior*¹⁸⁷ en materia de derechos humanos y darle seguimiento a su implementación. Sin embargo, no queda claro si esa política nacional debía incluir obligaciones tanto de respeto como de garantía, específicamente en materia de prevención, investigación, reparación y sanción. Del Reglamento Interior, se desprende que las funciones asignadas son en su mayoría de prevención, promoción y cooperación, pero no es muy evidente si dicha política tendría que contemplar o no actividades relacionadas con todas las obligaciones generales del Estado contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos. Por otro lado, el lenguaje no es tan claro: se habla de “atender” las recomendaciones de organismos internacionales, pero no de cumplimiento, como sí se menciona específicamente respecto de las emitidas por la CNDH. ¿Qué implica entonces “atender” una recomendación? ¿No tienen los organismos nacionales y los internacionales la misma importancia? Esto deja ver las reservas que, a pesar de la

185 Aun cuando, en dicha fecha, sí existía un área de derechos humanos en la Secretaría de Relaciones Exteriores, esta se ocupaba principalmente de la interlocución con organismos internacionales.

186 Manual de Organización General de la SEGOB, pág. 48. 2003.

187 Cancillería fue la primera institución en tener un mandato en establecer una política de derechos humanos, estableciendo una política exterior en la materia.

apertura, aún existían respecto de la obligatoriedad de las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales.

Algunas de las personas entrevistadas, coinciden en que, para esta época, aun cuando existían desapariciones forzadas y ejecuciones con la participación del Estado, estas no se veían como una problemática como tal, por lo que las políticas públicas que empezaron a implementarse, así como las instituciones que se crearon para ello, no distinguían entre temas o graves violaciones, sino que simplemente se intentó abarcar y atender todas las cuestiones en la materia. Es decir, específicamente la creación de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, donde se inició el trabajo de política en la materia, se tenía un planteamiento integral en el cual todas las temáticas, los casos y las problemáticas de derechos humanos eran prácticamente igual de importantes. Aunque, resaltan, que desde un inicio se subrayó la importancia de la prohibición de la tortura y se orientaron programas para la erradicación de esa práctica. Coinciden también, en que los cambios estructurales y funcionales que se realizaron en la Secretaría de Gobernación en 2002 dieron pie a que se aceptara en todas las dependencias de la APF que el tema de los derechos humanos podía ser materia de política pública.

La encomienda de generar una política pública en derechos humanos desde la Secretaría de Gobernación se materializó en 2004 con la presentación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006¹⁸⁸. La elaboración de ese documento se debió, en gran medida, a los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil que lo impulsaron, así como a la Declaración y Programa de Acción de Viena que recomendó a los Estados elaborar “programas y estrategias específicos para ampliar al máximo el nivel de educación y difusión de información pública en materia de derechos humanos”¹⁸⁹.

El Programa Nacional fue una reacción también al *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*¹⁹⁰, elaborado por la Oficina en México

188 Véase: Anexo 1. Cuadro comparativo de contenido sobre graves violaciones a derechos humanos de los Programas Nacionales en Derechos Humanos.

189 Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993. Párr. 81

190 Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Diagnóstico sobre la situación*

del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2003, poco después de su instalación en nuestro país. Su objetivo era llevar a cabo un “cambio de enfoque profundo en las políticas públicas”, para lo cual pretendía implementar “reformas estructurales y establece[r] mecanismos que permit[an] asegurar, progresivamente, la vigencia de los derechos humanos. En este sentido, no corresponde al Programa detallar todas las acciones por sector o por derecho. Contiene ciertas acciones que, si bien no pretenden ser exhaustivas, representan un esfuerzo por parte de las dependencias y entidades de la APF por diseñar políticas públicas con perspectiva de derechos humanos”¹⁹¹.

Este esfuerzo fue reconocido por tener como base un diagnóstico detallado sobre la situación de derechos humanos en México y por pretender ser la política de Estado en la materia¹⁹². Sin embargo, las críticas se concentraron en que la CNDH no había participado en su elaboración ni se había asignado presupuesto para su implementación¹⁹³; en que no creaba políticas específicas en derechos humanos¹⁹⁴; y, en que no había una estructura institucional y mecanismos de coordinación para su implementación¹⁹⁵.

de los derechos humanos en México. 2003. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=132:diagnostico-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-mexico-2003&catid=17&Itemid=278.

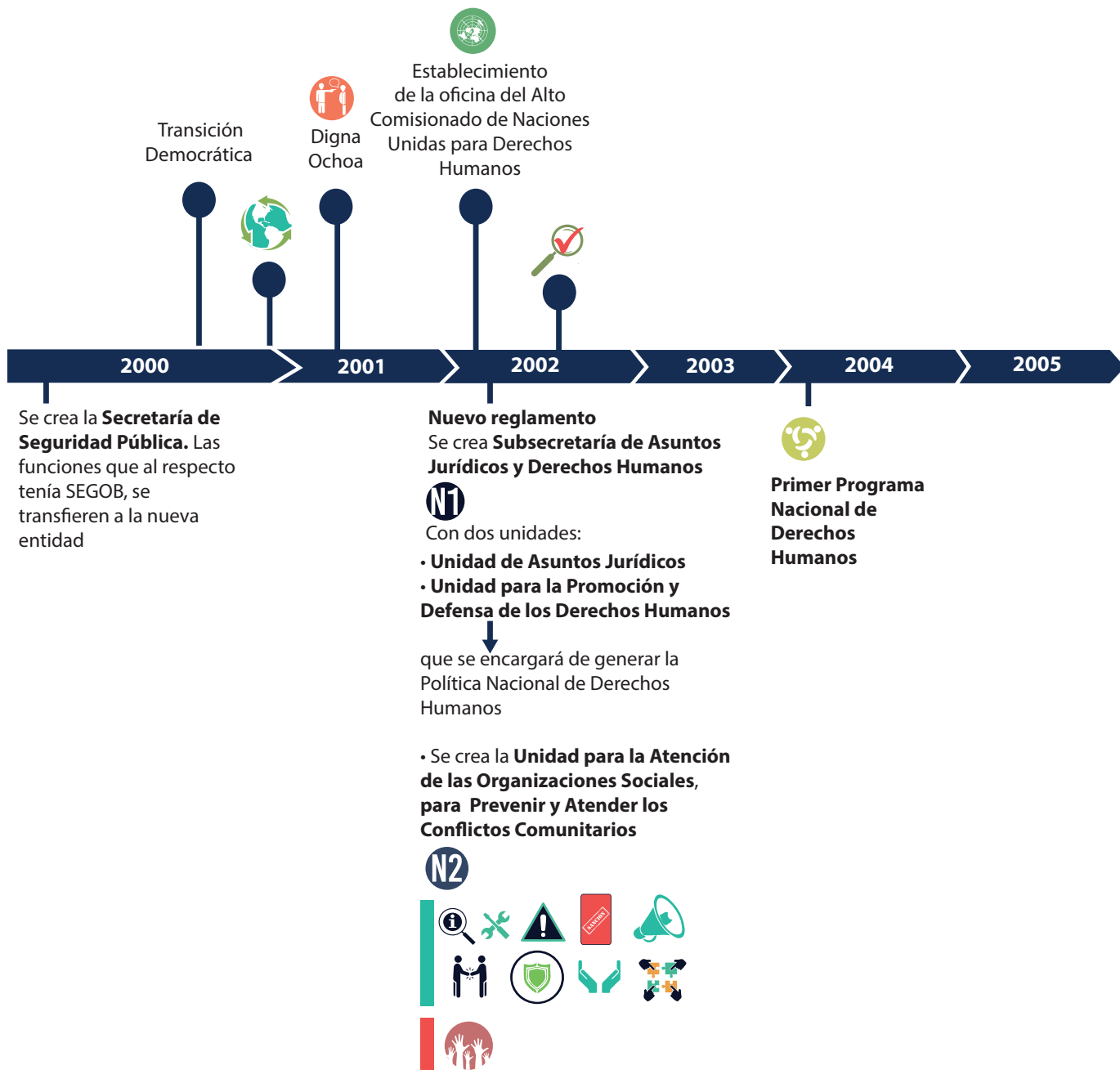
191 Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, pág. 6. 2003. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=132:diagnostico-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-mexico-2003&catid=17&Itemid=278

192 Konrad-Adenauer-Stiftung. *La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008)*. México, pág. 23. 2009. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_17294-1522-4-30.pdf?090828012428.

193 Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, LX Legislatura. *Dictamen con Punto de Acuerdo en Relación a la Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, pág. 1. 17 de junio de 2008. Disponible en: http://sil.gobnacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/06/asun_2455048_20080625_1214418767.pdf

194 Konrad-Adenauer-Stiftung. *La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008)*. México, pág. 23. 2009. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_17294-1522-4-30.pdf?090828012428.

195 Freedom House. *Diagnóstico de la formulación e implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 – Retos y Avances*. Diciembre de 2015. Pág. 15. Disponible en: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/DiagnosticoP-NDH-Recomendaciones.pdf>.



Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012

El presidente Calderón básicamente mantuvo la estructura orgánica-funcional de la Secretaría de Gobernación creada por su antecesor. Sin embargo, existieron algunas cuestiones que merece la pena destacar. El 29 de agosto de 2008 se publicó el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, cuyos trabajos coordinó la Secretaría de Gobernación. Algunos aciertos fueron contemplar indicadores de seguimiento, establecer líneas de acción dirigidas a ciertas dependencias en específico, así como otorgar obligaciones para cada dependencia de contemplar presupuesto para cumplir con la implementación del Programa¹⁹⁶. No obstante, aunque se presentó con mayor antelación que los Programas anteriores, siguió esos modelos y sufrió de los mismos problemas de implementación¹⁹⁷.

Posteriormente, se publicó un decreto de reforma al Reglamento de 2002, el cual respondió, principalmente, a la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos y a la creación del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. En particular, dicho decreto contempla un cambio de lenguaje que repercute en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales. En el texto original del Reglamento de 2002, la fracción VI del artículo 21, otorgaba al titular de la Unidad la facultad de atender directamente las recomendaciones de los organismos internacionales. Sin embargo, el decreto modifica dicha fracción para señalar que el titular de la Unidad deberá "is]ometer a consideración del superior jerárquico la forma en que serán atendidas las recomendaciones"¹⁹⁸. Es decir, ya no cuenta con independencia para actuar, haciendo por un lado que la atención de las recomendaciones sea más lenta, y por el otro, que estén sujetas a la voluntad política del Subsecretario en turno.

196 Konrad-Adenauer-Stiftung. *La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008)*. México, pág. 44. 2009. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_17294-1522-4-30.pdf?090828012428.

197 Freedom House. *Diagnóstico de la formulación e implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 – Retos y Avances*. Diciembre de 2015. Pág. 15. Disponible en: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/DiagnosticoP-NDH-Recomendaciones.pdf>.

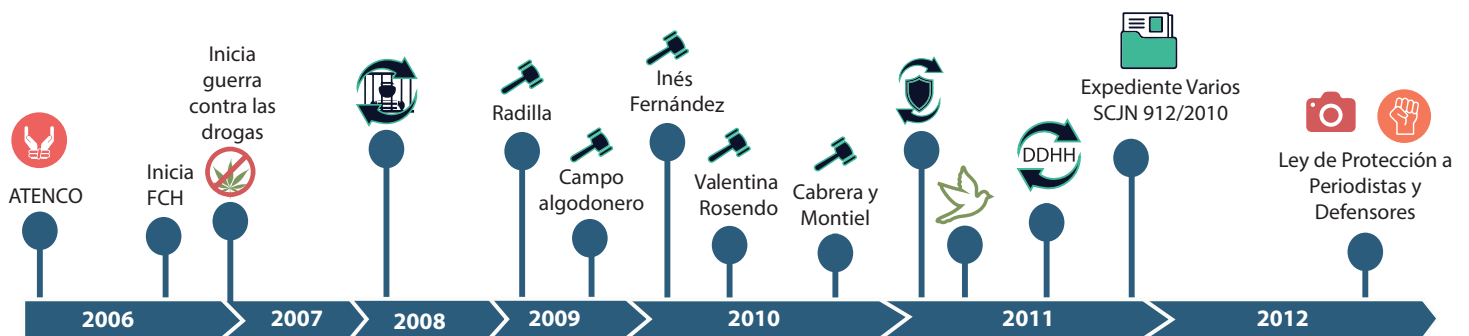
198 Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos del reglamento interior de la secretaría de gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2012. Énfasis añadido.

Por su parte, el 25 de junio de 2012 se publicó la Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHP) que dispuso la creación de un Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, cuyo funcionamiento estaría a cargo de la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo. Al respecto, el decreto señalado con anterioridad, estableció que la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos fungiría como la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo, así como debía "[e]stablecer, dar seguimiento implementar y coordinar...el cumplimiento de las obligaciones que le impongan las leyes en materia de promoción y protección de derechos humanos, en especial de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas"¹⁹⁹.

La Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo debía estar integrada por una Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, que recibiría las solicitudes de incorporación a la protección otorgada por el Mecanismo; una Unidad de Evaluación de Riesgos, que se encargaría de evaluar los riesgos, definir las medidas preventivas o de protección que debían adoptarse, así como su temporalidad; y, una Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis que debía proponer las medidas de prevención y evaluar todas aquellas que fueran implementadas²⁰⁰. Al respecto, no existe un documento que detalle el momento exacto en el que dichas disposiciones fueron incorporadas a la estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación.

199 Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos del reglamento interior de la secretaría de gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2012.

200 Artículos 19, 21 y 23, de la Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012.



Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012

Se crea el **Mecanismo de Protección a Defensores y Periodistas** como una instancia federal adscrita a la SEGOB

N3

- Reformas al reglamento
- La **Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos** se constituye como la **Coordinadora Ejecutiva Nacional del Mecanismo de Protección**, agregándose funciones al respecto

- Se agregan funciones a la Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales



Enrique Peña Nieto 2012-2018

La crisis de derechos humanos que recibe el entrante presidente Enrique Peña Nieto a finales del 2012, lo obligan a reestructurar la Secretaría de Gobernación para fortalecerla en dos puntos principalmente, la seguridad pública y los derechos humanos. La transformación fue tan grande que implicó también reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Al respecto, el 2 de enero de 2013 se reforma la fracción IV del artículo 27 de dicha Ley, que establece las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, las tareas específicas de promoción y defensa de los derechos humanos, así como de dar seguimiento a la atención de las recomendaciones en la materia²⁰¹. Esto la convierte como la única dependencia de la APF con una encomienda específica y clara sobre protección de los derechos humanos.

Además, al tiempo que se fortalece la institucionalización de la política pública en materia de derechos humanos en la Secretaría de Gobernación, esta dependencia también asume nuevamente todo el control en materia de seguridad pública, al desaparecer la Secretaría de Seguridad Pública²⁰².

Por todo ello, es que el 2 de abril de 2013 se publica un nuevo Reglamento Interior, que refleja la reorganización antes mencionada y que transforma la Subsecretaría de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos en la Subsecretaría de Derechos Humanos; la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos se constituye como la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos (UDDH); y, se agregan dos nuevas direcciones, la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos (DGPPDH) y la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos (DGEADH).

Dichas reformas, sumados al cambio en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reflejan la intención del nuevo gobierno por articular una política de Estado en materia de derechos humanos centralizada en la Secretaría de Gobernación. Es decir, tal y como se verá más adelante, la institucionalización de la política pública en materia de graves violaciones a

derechos humanos en este sexenio se hace a través de esta Secretaría: la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP), por ejemplo, sería un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; asimismo, esta presidirá el Comité de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos y la Junta de Gobierno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV); además, de coordinar el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que se había creado en los últimos meses del sexenio de Calderón.

Las reformas y adiciones orgánicas y estructurales crearon nuevas atribuciones y mucho más específicas que las anteriores. El nuevo reglamento atribuye específicamente a la persona titular de la Secretaría de Gobernación “vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales (...) específicamente en lo que se refiere a los derechos humanos”²⁰³. Además, con la eliminación de los “asuntos jurídicos” de la Subsecretaría de Derechos Humanos, se cambió el objetivo de esta para quedar mucho más claro:

“[f]ormular, promover y dar seguimiento a las políticas públicas en materia de Derechos Humanos para proteger y defender a las personas víctimas del delito, coordinando para tal efecto los programas y actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de promover el desarrollo integral del individuo, en estricto cumplimiento a las disposiciones Constitucionales y tratados internacionales en materia de derechos humanos”²⁰⁴.

Al respecto, llama la atención que a quien se busca proteger a través de las políticas públicas en materia de derechos humanos es a las “personas víctimas del delito”, lo cual es una herencia de los movimientos encabezados principalmente por la señora Isabel Miranda de Wallace y el señor Alejandro Martí. Sin embargo, no se mencionan las violaciones a derechos humanos y, por consiguiente, a las víctimas de estas. Esta confusión u omisión se ve reflejada también en la Ley General de Atención a Víctimas, difuminando por completo el componente de responsabilidad estatal que conlleva una violación a derechos humanos.

201 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

202 Las implicaciones de estos movimientos serán analizadas en el apartado correspondiente a seguridad pública.

203 Artículo 5, fracción XII. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación 2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.

204 Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación, 2015. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2015. pág. 63.

El objetivo de la Unidad para la Atención de Organizaciones Sociales también cambia para volverse más claro. Se elimina el concepto de “conflictos sociales” para hacer referencia a “problemáticas planteadas por los ciudadanos y las organizaciones política, sociales y civiles”, los cuales deben ser atendidos a través del establecimiento de mecanismos de diálogo que permitan prevenir y resolver dichas demandas²⁰⁵. Aunque sus funciones no se modificaron, el cambio de lenguaje en el objetivo revela que la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil ya no se ve como algo relacionado exclusivamente con el conflicto, sino como una relación que, a través del diálogo, fortalece la democracia y el Estado de Derecho.

Las atribuciones de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos no sufrieron cambios sustanciales, salvo que se eliminaron las tareas de promoción y se agregó la función de sistematizar y difundir información relativa al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH. No obstante, su objetivo se modificó, pues la creación de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos asumió la función al respecto, la cual previamente era el objetivo principal de la Unidad. El nuevo objetivo es:

“Coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de protección y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mediante la atención y seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH; así como coordinar la ejecución de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; orientar y dar seguimiento al cumplimiento de las reparaciones e implementación de las medidas cautelares y provisionales y fortalecer el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, con la finalidad de promover que la actuación de las autoridades y servidores públicos de la Administración Pública Federal se dé en un marco de respeto y protección de los derechos humanos y sus garantías previstos en el orden jurídico mexicano”²⁰⁶.

La claridad en el nuevo objetivo es evidente. Algunas de las acciones empiezan a llamarse por su nombre: coordinar la ejecución de las sentencias de la Corte IDH, dar seguimiento al cumplimiento de las reparaciones, implementar medidas cautelares y provisionales, son algunos ejemplos. Sin embargo, el tema de

los mecanismos nacionales de protección sigue siendo muy vago. Por ejemplo, se menciona dar atención y seguimiento a las recomendaciones de la CNDH, pero seguimiento ¿a qué? ¿Al cumplimiento? ¿A la aceptación de las recomendaciones? ¿A la emisión de las recomendaciones? La Secretaría de Gobernación tiene claras sus responsabilidades respecto de los mecanismos internacionales, pero no respecto de los nacionales.

De las entrevistas se desprende que el cambio al nombre de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos se debió a que la atención a casos fue ganando mucho espacio en las actividades de la Unidad. Se convirtió en una unidad de defensa. Los casos que atendían, derivaban tanto de las recomendaciones de organismos internacionales, como de los nacionales e incluso de quienes acudían directamente a la Secretaría de Gobernación.

Por su parte, la creación de las dos Direcciones Generales revela los dos ejes de la institucionalización de la política pública en materia de derechos humanos en su sexenio: primero, los derechos humanos como política interior; segundo, como una estrategia. En particular, la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos tiene el objetivo de consolidar una política de Estado transversal en materia de derechos humanos²⁰⁷. Para ello debe, entre otras cosas: (i) realizar acciones y proponer las estrategias para consolidar la política pública en derechos humanos; (ii) promover, dar seguimiento y evaluar la incorporación de dicha política en las dependencias; (iii) vincular sus acciones con organismos nacionales e internacionales; (iv) establecer mecanismos para dar seguimiento a compromisos internacionales adquiridos; y, (v) establecer mecanismos de colaboración y vinculaciones con organizaciones de la sociedad civil y el sector académico para promover el respeto a los derechos humanos.

207 El objetivo es: “Coordinar los mecanismos y estrategias para la promoción, orientación y seguimiento a las políticas públicas que en materia de derechos humanos realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con la finalidad de consolidar una política de Estado transversal en la materia, a través del establecimiento y fomento de vínculos de colaboración con los poderes, órganos autónomos, autoridades de las entidades federativas y municipales, así como con instituciones y organizaciones de la sociedad civil en congruencia con las disposiciones constitucionales”. *Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación*, 2015, pág. 65. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 2015.

205 *Ibidem*.

206 *Ibidem*, pág. 64.

La Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos tiene el objetivo de coordinar la elaboración y aplicación de estrategias en temas de derechos humanos y atención a víctimas y ofendidos del delito²⁰⁸, para lo cual deberá: *(i) formular estrategias y coordinar las acciones en materia de atención a víctimas u ofendidos del delito; (ii) ser el enlace con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para dar seguimiento a las resoluciones de dicha Comisión; (iii) desarrollar información respecto a la atención a víctimas y sobre violaciones a los derechos humanos; (iv) proponer protocolos y otros instrumentos jurídicos para la prevención, atención e investigación de delitos o violaciones a derechos humanos; entre otros.*

Es de resaltar respecto de las atribuciones de ambas Direcciones Generales, que, por primera vez, se observa un lenguaje más acorde al utilizado en los instrumentos internacionales para definir las obligaciones del Estado. Además, las funciones señaladas para la Dirección de Estrategia sí diferencian entre ofendidos del delito y víctimas de violaciones a derechos humanos.

Por último, la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, nuevamente coordinó los trabajos para la publicación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018²⁰⁹ y es quien actualmente lo opera²¹⁰. Entre los aciertos del Programa, se destacan: que la formulación de sus líneas de acción responde a las deficiencias y omisiones en la implementación de los Programas Nacionales que le anteceden; que contempla espacios de participación de las organizaciones de la sociedad civil; y, que prevé la necesidad de contar con insumos para poder generar indicadores de evaluación y seguimiento. No obstante, se han identificado ciertos retos y obstáculos, por ejemplo: la falta de presupuesto etiquetado en las dependencias para la implementación del Programa;

208 El objetivo es: "Coordinar la elaboración y aplicación de las estrategias en temas de Derechos Humanos y atención a víctimas y ofendidos del delito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como colaborar con las autoridades locales, a través de la implementación de acciones que promuevan el respeto a los derechos de los grupos vulnerables, para fortalecer la política de Estado vinculada con la protección y defensa de los preceptos constitucionales, convencionales y legales en materia de derechos fundamentales". *Ibidem*, pág. 66.

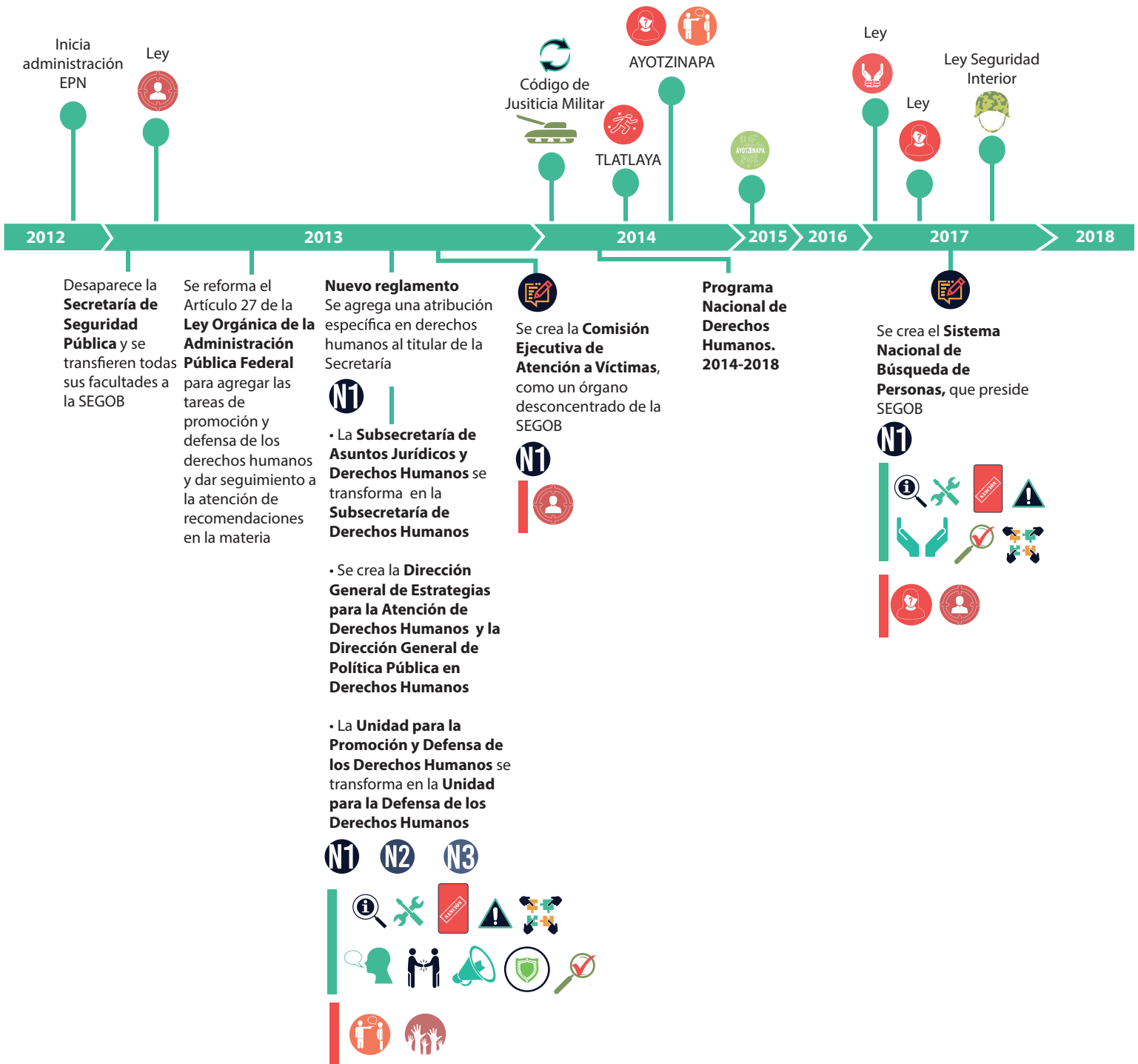
209 Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

210 De acuerdo al reglamento vigente.

y, la limitada estructura del área que coordina su implementación²¹¹.

A pesar de los considerables cambios orgánico-funcionales que han convertido a la Secretaría de Gobernación en la dependencia conductora de la política interior en materia de derechos humanos, su capacidad tanto estructural como funcional se ve rebasada por la realidad nacional. Sus atribuciones en la materia son de tal magnitud que poco ha podido hacer para transversalizar una política de derechos humanos en toda la APF, así como en otros niveles de gobierno, pues tal y como lo señalaron algunas de las personas entrevistadas, la Secretaría de Gobernación se ha convertido en un buzón de quejas, con algo de capacidad de reacción, pero muy poca capacidad de prevención.

211 Para un análisis detallado de la formulación y los retos en la implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, véase: Freedom House. Diagnóstico de la formulación e implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 – Retos y Avances. Diciembre de 2015. Pág. 15. Disponible en: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/DiagnosticoP-NDH-Recomendaciones.pdf>.



4.1.2.1. Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas (MPPDDHP)

El Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas es la instancia federal adscrita a la Secretaría de Gobernación que tiene la misión de proteger a personas defensoras de derechos humanos y periodistas que sufren amenazas, agresiones y cualquier tipo de violencia, con motivo de su labor, a través de la implementación de medidas de prevención, protección y protección urgente que garanticen los derechos y libertades de quienes se encuentran en riesgo.

Surgió como resultado de una gran movilización y presión por parte de las organizaciones de la sociedad civil²¹² ante la ineficacia del Estado mexicano para proteger la vida, integridad, libertad y seguridad de quienes realizan labores de periodismo y/o defensa de los derechos humanos en México. La interlocución con el gobierno se dio en razón del considerable aumento de asesinatos y desapariciones de personas defensoras de derechos humanos y periodistas a partir del 2006, cuando inició la llamada guerra contra las drogas²¹³, sobre los cuales la propia CNDH había

emitido ya algunas recomendaciones²¹⁴. La violencia perpetrada contra quienes informan sobre la ineficiencia del estado para combatir al crimen organizado, así como quienes en el ejercicio de sus derechos defienden los de los demás, rápidamente colocaron a México como el país más peligroso para los periodistas en América Latina, y en años más recientes, del mundo²¹⁵.

El proceso culminó el 25 de junio de 2012 con la publicación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas²¹⁶, la cual creó el Mecanismo. Su instancia máxima y principal órgano de toma de decisiones es la Junta de Gobierno, cuyas resoluciones son obligatorias para las autoridades federales que deban de intervenir en la implementación de medidas de prevención y/o pro-

212 Lideradas por el conglomerado de organizaciones denominado "Espacio OSC" y asesoradas por organizaciones internacionales como Amnistía Internacional y Peace Brigades International (PBI).

213 "Entre 2006 y 2015, La CNDH recibió 380 denuncias de México recibió 380 denuncias de agresiones contra defensores, y tiene el registro de 25 asesinatos en el periodo entre 2010 y 2015; 156 de estas denuncias (el 41 por ciento) fueron presentadas durante el actual gobierno de Enrique Peña Nieto. La CNDH advirtió que habían aumentado los asesinatos de defensores de derechos humanos y las agresiones contra defensores en general, en especial a partir de 2011". "Artículo 19 estimó que en 2015 un periodista fue agredido en México cada 22 horas, y documentó 397 agresiones contra periodistas durante ese año, lo que representa un aumento del 22 por ciento con respecto a 2014. Desde el año 2000 hasta el 3 de mayo de 2016, Artículo 19 ha documentado 93 asesinatos de periodistas, 20 de los cuales ocurrieron durante el gobierno actual del presidente Peña Nieto." WOLA y PBI. El Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México. Los avances y continuos desafíos. Mayo 2016. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171698/Informe_WolaPBI.pdf. Al respecto, véase también: Artículo 19, "México: Sin prensa no hay democracia", 3 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.article19.org/resources.php/resource/38352/es/Mexico:%20Sin%20prensa%20no%20hay%20democracia>; Sandoval Alarcón, F. "Van 70 periodistas asesinados en 12 años" en Animal Político, 9 de mayo 2012. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2012/05/van-70-periodistas-asesinados-en-12-anos/>; Artículo 19. Silencio

forzado, El Estado, cómplice de la violencia contra la prensa en México. Oficina para México y Centroamérica, México, 2012; Freedom House. (s.f.) Diagnóstico y perspectivas de los mecanismos legales y administrativos para atender la situación actual sobre la "libertad de expresión" y las "agresiones contra periodistas" en México. Disponible en: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Dx%20mecanismos%20legales%20y%20administrativos%20sobre%20libertad%20de%20expresión%20JRoCh%C3%ADn.pdf>; CIDH. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. OEA/Ser.L/V/II.; CIDH. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. Misión a México. 19 de mayo de 2011. A/HRC/17/27/Add.3.

214 CNDH. Recomendación General No. 17 sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente. Ciudad de México, 19 de agosto de 2009; CNDH. Recomendación General No. 7 sobre las violaciones a la libertad de expresión de periodistas o comunicadores. Ciudad de México, 9 de agosto de 2004.

Además, tras la aprobación de la Ley, se han emitido otras recomendaciones. Al respecto, véase: CNDH. Recomendación General No. 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante. Ciudad de México, 15 de agosto de 2013; CNDH. Recomendación General No. 24 sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México. Ciudad de México, 8 de febrero de 2016; CNDH. Recomendación General No. 25 sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos. Ciudad de México, 8 de febrero de 2016.

215 CDHDF. "México, segundo país más peligroso para ejercer el periodismo: CDHDF." Boletín 131/2011 del 17 de abril de 2011. Disponible en: <https://cdhdf.org.mx/2011/04/mexico-segundo-pais-mas-peligroso-para-ejercer-el-periodismo-cdhdf/>; "México, el país más peligroso para el periodismo en AL: ONU" en Animal Político, Octubre 25 de 2011. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2011/10/mexico-el-pais-mas-peligroso-para-el-periodismo-en-al-onu/>; "México. 21 periodistas desaparecidos en 15 años: un trágico récord". Boletín del 30 de agosto de 2018. Reporteros Sin Fronteras. Disponible en: <https://www.rsf-es.org/news/mexico-21-periodistas-desaparecidos-en-15-anos-un-tragico-record/>.

216 Decreto por el que se expide la 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.

tección a las personas beneficiarias²¹⁷. Entre sus funciones se destacan: (i) determinar, decretar, evaluar y en su caso, modificar las medidas preventivas y de protección; (ii) evaluar, suspender y en su caso, modificar las medidas urgentes de protección; y, (iii) presentar informes anuales sobre la situación nacional en materia de seguridad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas²¹⁸.

La Junta de Gobierno está integrada por 9 miembros, representantes de²¹⁹:

- » Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación;
- » Fiscalía Especial para la Atención de Delitos (FEADLE) cometidos contra de la Libertad de Expresión de la PGR;
- » Dirección de Asuntos Jurídicos de la Policía Federal de la Comisión Nacional de Seguridad;
- » Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- » Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de la Quinta Visitaduría de la CNDH; y
- » Cuatro integrantes del Consejo Consultivo, dos personas defensoras y dos periodistas.

Además, está conformado por un Consejo Consultivo, órgano de consulta y asesoría, integrado por personas expertas en la defensa de derechos humanos y el ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo²²⁰. Sus atribuciones principales son: (i) atender las consultas y formular opiniones que le sean solicitadas por la Junta de Gobierno; (ii) realizar labores de difusión acerca de la operación del Mecanismo y de cómo solicitar las medidas de prevención y protección; y, (iii) remitir a la Junta de Gobierno inconformidades

217 *Ibidem*. Artículo 4.

218 *Ibidem*. Artículo 8.

219 Además, pueden asistir a las sesiones como invitados representantes de: la Conferencia Nacional de Gobernadores, del Poder Judicial de la Federación, de las Presidencias de las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso y de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

220 Decreto por el que se expide la 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. Artículos 9 y 11.

presentadas por peticionarios o beneficiarios del Mecanismo²²¹.

El órgano responsable de operar y coordinar el funcionamiento del Mecanismo con las entidades federativas, las dependencias de la APF y los organismos autónomos es la Coordinación Ejecutiva Nacional²²². Dicha Coordinación recae en la Unidad para la Defensa de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y está integrada por tres Unidades que la auxilian en sus funciones y que están adscritas a la Unidad para la Defensa de Derechos Humanos:

- » La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida;
- » La Unidad de Evaluación de Riesgos; y
- » La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.

El Mecanismo se financia a través del “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”, que fue creado específicamente para ello en octubre del 2012. Con ello, a julio del 2018, se han atendido un total de 959 personas beneficiarias, siendo 702 personas beneficiarias en la actualidad (el resto son expedientes concluidos): 307 periodistas y 395 defensores y defensoras de derechos humanos²²³.

Tanto las organizaciones de la sociedad civil nacionales, como las internacionales y los organismos de Naciones Unidas, identifican sus fallas y desafíos tanto en cuestiones estructurales como funcionales²²⁴. En

221 *Ibidem*. Artículo 16.

222 Decreto por el que se expide la 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. Artículo 17.

223 SEGOB. Informe Estadístico Julio 2018. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. México, 30 de Julio de 2018, pág. 5.

224 Véase: HRC. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Michel Forst, on his mission to Mexico from 16 to 24 January 2017. 12 de febrero de 2018. A/HRC/37/51/Add.2; Peace Brigades International -Proyecto México. “La Implementación de la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”. 2014. Disponible en: https://pbi-mexico.org/fileadmin/user_files/projects/mexico/files/Mechanism/1403BriefingMecanismoPBI.pdf; “El Espacio OSC hace un llamado al Gobierno federal para dotar de recursos y garantizar el funcionamiento del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”, Ciudad de México, 29 de agosto de 2018. Disponible en: <http://espacio.osc.mx/wp-content/uploads/2018/08/EspacioOSC.PresupuestoMecanismo.pdf>; CIDH y OEA. Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México. Informe conjunto del Relator Especial para la

general, se hace constante referencia al hecho de que el Mecanismo surgió como reacción a una situación de violencia contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas y continúa siendo un organismo de naturaleza reactiva, sin lograr revertir las acciones de las cuales pretende proteger. Es decir, no se logran atacar las fuentes y las causas de la violencia contra dichas personas, ni se cuenta con una política pública integral de protección.

Además, el propio contexto de impunidad que vive el país afecta su operación, pues el hecho de que no se contemplen medidas de investigación y sanción de los responsables favorece la repetición de las conductas. Al respecto, se critica mucho el rol tan pasivo de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra de la Libertad de Expresión de la PGR que, al formar parte de la Junta de Gobierno, podría coordinarse con autoridades locales para investigar dichos delitos. Por su parte, no han cesado las denuncias de que por segundo año consecutivo el Fondo se ha quedado sin recursos, lo que pone en total riesgo e indefensión a quienes su vida e integridad dependen de las medidas urgentes de protección.

A pesar de sus debilidades, la implementación del Mecanismo ha sido ampliamente reconocida por organismos internacionales. Incluso, la sociedad civil organizada en México ha reconocido los esfuerzos del gobierno por mantener abiertos los canales de comunicación que permiten hacer constantes recomendaciones para el fortalecimiento del Mecanismo²²⁵. No obstante, a seis años de su existencia, todavía hay un gran camino por recorrer.

Libertad de Expresión de la CIDH, Edison Lanza, y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, David Kaye, sobre su misión a México. Junio 2018.; Espacio OSC. La deuda del Estado Mexicano: protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Ciudad de México, 7 de abril de 2017; WOLA y PBI. El Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México. Los avances y continuos desafíos. Mayo 2016. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171698/Informe_WolaPBI.pdf.

²²⁵ Incluso, algunas de las personas entrevistadas -que trabajan o han trabajado en el Mecanismo- señalan que, como modelo de cooperación entre la sociedad civil y el gobierno, es algo que se debería intentar replicar.

4.1.3. Fuerzas Armadas

La misión del Ejército mexicano conforme a la Constitución y la legislación en la materia, ha estado centrada en defender la integridad, independencia y soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior, auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales, así como prestar ayuda en casos de desastres. Por su parte, la Armada de México tiene como misión emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país. No obstante, en dichos mandatos el respeto y garantía de los derechos humanos se mantuvo ajeno por años en la normatividad de las fuerzas armadas, incluso dentro del adiestramiento de sus miembros.

La vinculación de las fuerzas armadas con la comisión de graves violaciones a derechos humanos, a través de prácticas como la desaparición forzada, la tortura y las ejecuciones extrajudiciales, se ha documentado desde la década de los setenta en contextos emblemáticos de participación del ejército como en la “Guerra Sucia”, el conflicto armado en Chiapas y la constante presencia militar en estados como Guerrero.

Sin embargo, es a partir de la militarización de las tareas de seguridad pública durante el sexenio de Felipe Calderón, que se hace más visible la responsabilidad de las fuerzas armadas y la inclusión de los miembros de la Secretaría de Marina en operativos contra la delincuencia organizada. Esta incorporación generó un aumento histórico de la comisión de graves violaciones a derechos humanos por agente estatales, incluso, en algunas prácticas alcanzó un nivel generalizado y sistemático.

Dicha situación ha conllevado a la creación de un cierto grado de institucionalidad para hacer frente a las quejas que llegan de la CNDH y de las recomendaciones internacionales por parte de Estados y organismos internacionales y regionales de protección ante el nivel de impunidad en la investigación y sanción de hechos relacionados con dichas prácticas. En ese sentido, a continuación, se hace un recorrido sobre cómo ha abordado la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina la temática de derechos humanos y la visibilización de graves violaciones a derechos humanos documentadas tanto dentro como fuera de la institución a lo largo de las administraciones objeto de estudio.

Antecedentes

En México, las Fuerzas Armadas, específicamente el Ejército, han estado involucradas en tareas de seguridad pública en diferentes entidades federativas, principalmente en el sur del país en distintos momentos históricos²²⁶, tanto en el marco de la guerra contra el narcotráfico como en la contención de movimientos civiles y políticos.

Lo anterior se desprende de informes como el de la CNDH y la Comisión de la Verdad de Guerrero sobre hechos acontecidos en el marco de la “Guerra Sucia” durante los setenta y principios de los ochenta²²⁷. La falta de investigación y sanción efectiva a miembros del ejército ha generado la responsabilidad internacional del Estado mexicano en al menos cuatro ocasiones²²⁸.

No obstante, en la revisión de la legislación, reglamentación y estructura orgánica, no se encuentra antes del marco temporal del presente estudio, ninguna alusión al concepto de derechos humanos ni función encaminada al respeto y garantía de derechos por parte de los elementos castrenses en el marco de su mandato, ni alguna entidad en la materia dentro de las fuerzas armadas²²⁹. En el caso de la Secretaría de Marina, tampoco se observa ningún

precedente dentro de la estructura orgánica en materia de derechos humanos.

La falta de institucionalidad e incorporación de una política de derechos humanos en las fuerzas armadas se evidenció con el caso del brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez, quien a través de su tesis publicada en la revista mexicana *Forum* en 1993, realizó una crítica respecto a las violaciones de derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas armadas nacionales contra civiles y soldados y abogaba por la creación de un *ombudsman* para las fuerzas armadas²³⁰.

La respuesta de la Secretaría de la Defensa Nacional fue la detención y el sometimiento del General José Francisco Gallardo a amenazas, hostigamiento, difamación en medios de comunicación y a 16 investigaciones y 8 causas penales de manera continuada, las cuáles fueron declaradas incompatibles con las obligaciones emanadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por parte de la CIDH al conocer los hechos del caso y solicitar la liberación del general Gallardo, la investigación y sanción de los responsables de la campaña de difamación y la reparación integral por el daño causado²³¹. Dicho caso reflejó la necesidad de crear entidades dentro del ejército que garantizaran los derechos humanos fuera y dentro de la institución.

Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000

Durante la administración de Ernesto Zedillo, a consecuencia de la participación del ejército en el conflicto en Chiapas, se comenzaron a documentar y visibilizar omisiones y acciones por parte de las fuerzas armadas que constituyeron graves violaciones a derechos humanos como el caso de las Hermanas González Pérez, en el que tres hermanas indígenas tzeltales fueron detenidas arbitrariamente y víctimas de tortura sexual a manos de militares en 1994 y el caso de otros tres indígenas tzeltales que fueron víctimas de tortura y ejecución por parte de elementos militares²³².

226 González Gustavo. *La participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico en México. En: Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa. Madrid, Ministerio de Defensa, 2014. pp. 87-126.*

227 CNDH. *Informe Especial sobre las quejas en materia de desaparición forzada ocurridas en la década de los setentas y principios de los ochentas e Informe de la Comisión de la Verdad de Guerrero, Informe Final de Actividades, 14 de octubre de 2014. Véase también: Borrador del Informe Final de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado – FEMOSPP publicado por National Security Archive.*

228 Véase: Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209; Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215; Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216 y, Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.*

229 Véase: *Ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986; Ley de Disciplina del Ejército Nacional. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 1926 y Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Justicia Militar. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1994.*

230 *La disidencia silenciada - El encarcelamiento del general brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez. Amnistía Internacional. México, 1997.*

231 CIDH. *Informe N.º 43/96. Caso 11.430. México, 15 de octubre de 1996. El general Gallardo permaneció 9 años preso, no se han cumplido las recomendaciones de la CIDH en materia de investigación, sanción y reparación.*

232 Véase: *Informe N.º 53/01, Caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez. Vs. México, 4 de abril de 2001 e Informe N.º 48/97, Caso 11.411. Severiano y Hermelindo Santíz Gómez, México, 18 de febrero de 1998.*

En ese sentido, en materia de derechos humanos, “Chiapas significó para el Ejército Mexicano en términos de relaciones civil-militares, la lección posterior a su participación en la contención de los movimientos sociales y evidenció como el reconocimiento de las organizaciones no gubernamentales, los organismos de derechos humanos y los medios de comunicación podían influenciar determinante[mente] dichas relaciones y la proyección de su interacción a futuro”²³³. A pesar de lo anterior, a nivel estructural, la respuesta no se tradujo en cambios institucionales. Los pocos avances atendieron a la situación en Chiapas, por la cual la SEDENA se vio obligada a incorporar, tanto en el adiestramiento como en la educación militar, la materia de derechos humanos y la recepción en instalaciones militares de la CNDH²³⁴.

A finales del sexenio, la única creación que se observa durante esta administración es la Subsección de Derechos Humanos dentro del Estado Mayor de la Defensa Nacional con el objetivo de realizar estudios, análisis y dar seguimiento a los aspectos relacionados con esta materia²³⁵.

Respecto a las recomendaciones por parte de la CNDH, durante la administración de Zedillo solo se observaron recomendaciones dirigidas a la Procuraduría de Justicia Militar por violaciones a derechos humanos como ejecuciones extrajudiciales, tortura y desaparición forzada en contra de civiles por parte de elementos de las fuerzas armadas. Llama la atención que respecto a dichas violaciones la CNDH recomienda a la Procuraduría investigar los hechos a pesar de los estándares internacionales que establecen que las autoridades militares no son competentes para investigar violaciones a derechos humanos cometidas por elementos de las fuerzas armadas en contra de personas civiles²³⁶.

233 Mendoza Cortés, Alma Paola. *Transformaciones estructural-organizativas de la Secretaría de la Defensa Nacional 1937-2010. Tesis para optar por el grado de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos*. FCPYS, UNAM, marzo 2014, pág. 77. Véase también: CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II.100, septiembre 24, 1998.

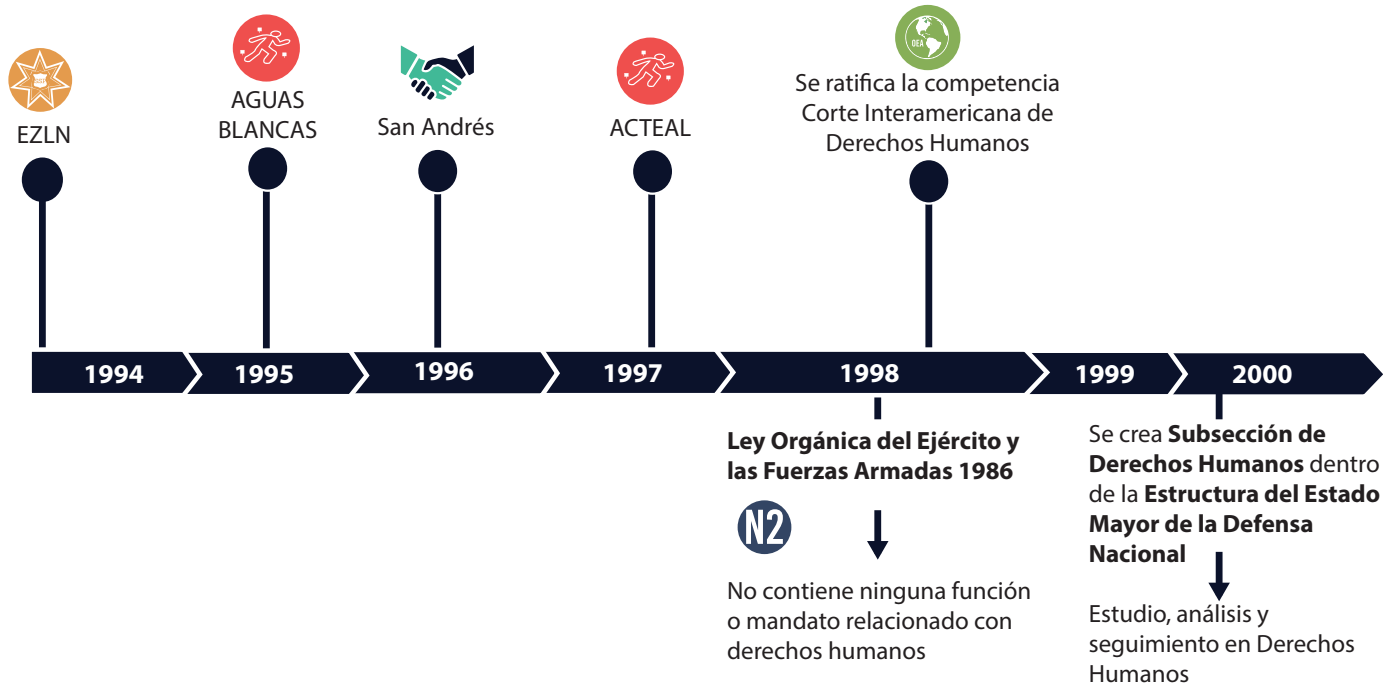
234 Mendoza Cortés, Alma Paola. *Transformaciones estructural-organizativas de la Secretaría de la Defensa Nacional 1937-2010. Tesis para optar por el grado de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos*. FCPYS, UNAM, marzo 2014, pág. 84.

235 *Derechos Humanos en la S.D.N. Acciones realizadas por la Secretaría de la Defensa Nacional en materia de Derechos Humanos. Antecedentes. No se encontró el Acuerdo oficial de la creación de dicha oficina.*

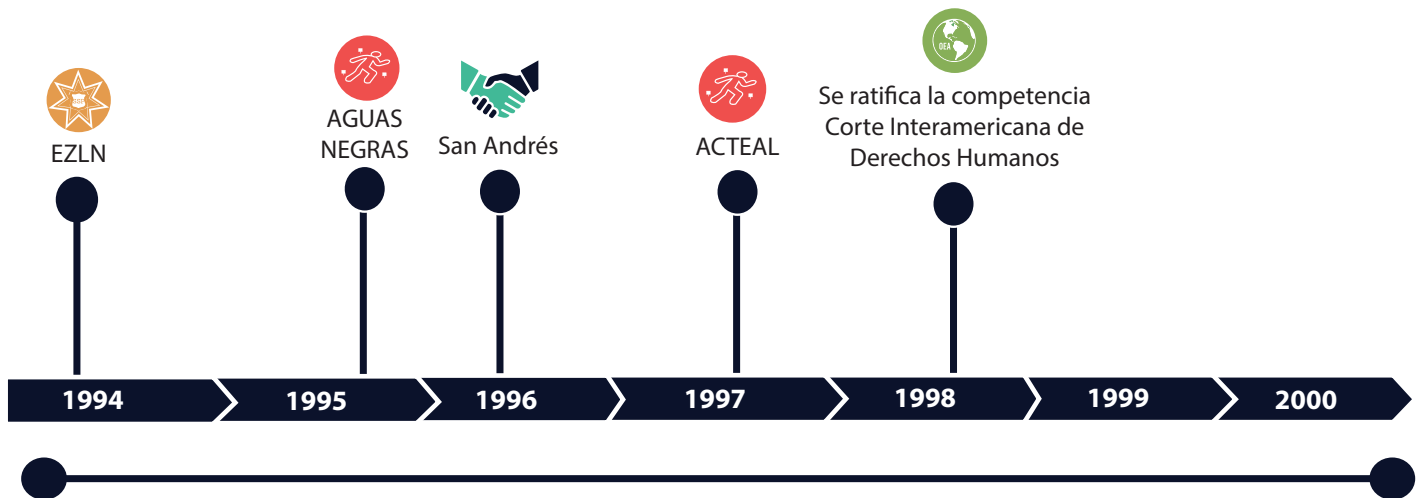
236 CNDH. *Recomendación 031/1997; Recomendación 085/1997; Recomendación 087/97 Recomendación 096/1997.*

En cuanto a la Secretaría de Marina no se refleja ninguna creación de institucionalidad o incorporación de funciones en materia de derechos humanos.

SEDENA



SEMAR



Vicente Fox Quesada 2000-2006

La apertura frente a la incorporación de una política pública en materia de derechos humanos en el gobierno de transición de Vicente Fox no impactó a la Secretaría de la Defensa Nacional de la forma que lo hizo en otras entidades de la APF. La incorporación de las fuerzas armadas a la política de seguridad pública y las reformas constitucionales y legislativas durante el sexenio no reflejaron en la estructura de la Secretaría de la Defensa Nacional la institucionalización de la política pública en materia de derechos humanos.

Sobre las recomendaciones por parte de la CNDH, se mantuvo la tendencia de dirigir las a la Procuraduría de Justicia Militar por ejecuciones y actos de tortura en contra de civiles²³⁷. Entre ellas, la relativa al caso de detención ilegal y arbitraria, así como los actos de tortura en contra de los señores Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, sobre el cual fue declarado responsable internacionalmente el Estado por parte de la Corte IDH²³⁸.

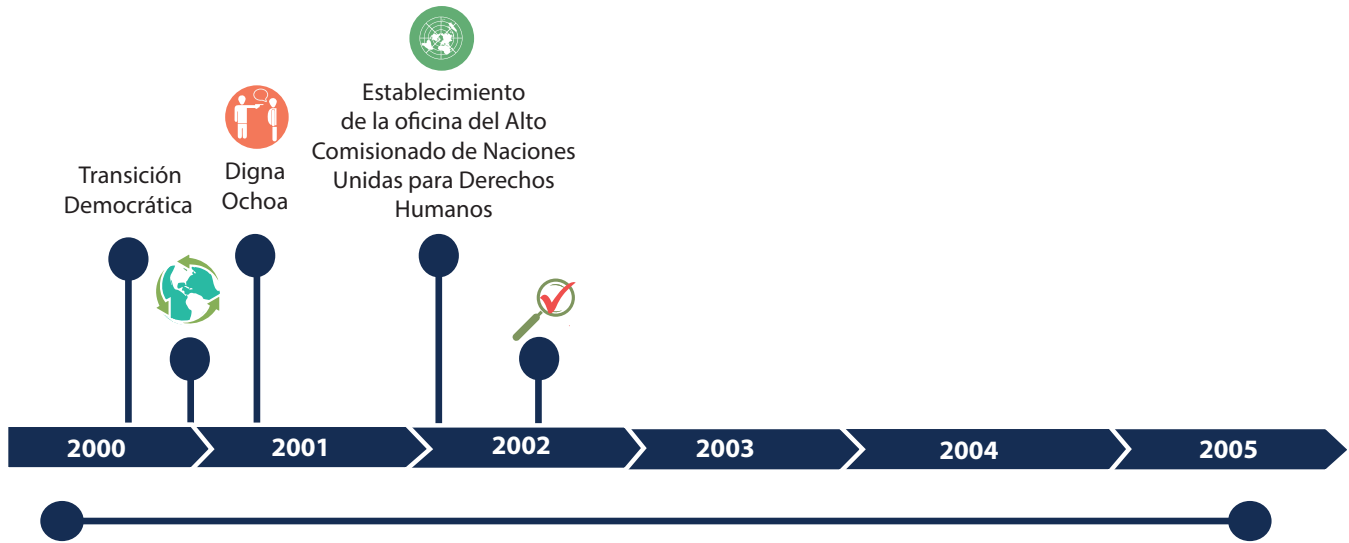
Frente a la Secretaría de Marina no se observa durante este sexenio tampoco institucionalidad o función alguna en materia de derechos humanos. Esto atiende a la falta de unificación de las fuerzas armadas en México y a que, durante dichos sexenios, la Secretaría de la Defensa Nacional fue la que asumió tareas de seguridad pública al interior del país²³⁹.

237 CNDH. Recomendación 8/2000, Recomendación 20/2000, Recomendación 017/2001

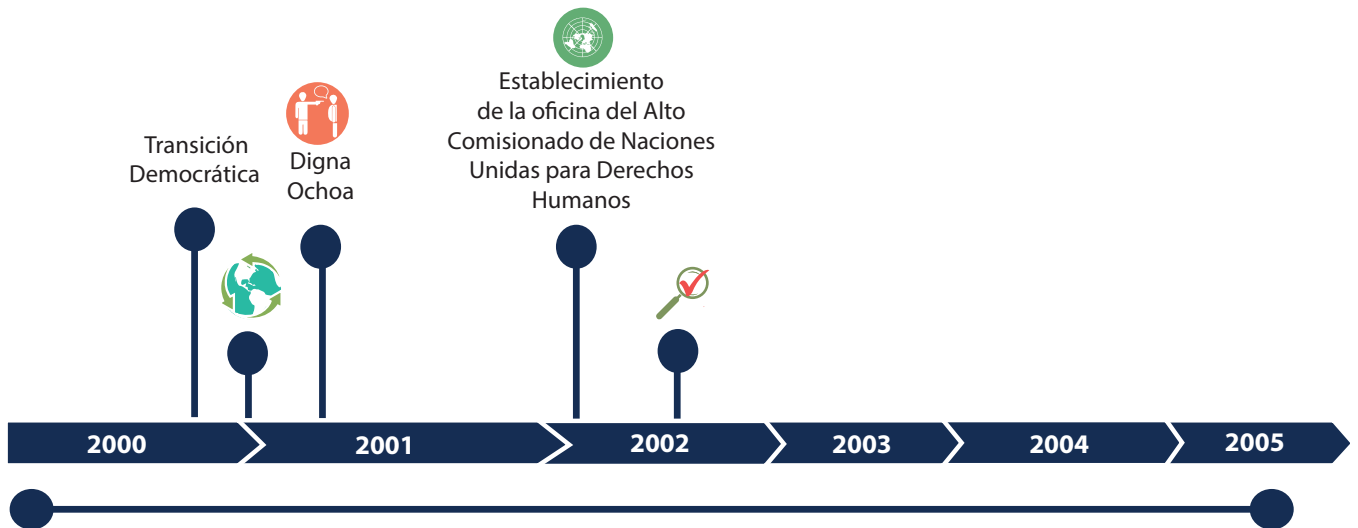
238 Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

239 El mandato la Secretaría de Marina se basa en "garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de esta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable" en su Artículo 2, fracción IX. En ese sentido, la seguridad pública, se encuentra limitada a las zonas marinas mexicanas.

SEDENA



SEMAR



Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012

La guerra contra las drogas, que fungió como eje central del gobierno de Felipe Calderón, extendió por todo el territorio nacional a elementos de las fuerzas armadas con el objetivo de hacer frente a los distintos cárteles del crimen organizado. Durante dicha administración, 96 mil elementos militares estuvieron involucrados en tareas de seguridad nacional²⁴⁰. Dicha estrategia trajo como consecuencia distintas vulneraciones a derechos humanos por parte de elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional, las cuales fueron consecuencia del uso excesivo de la fuerza letal, la tortura como vía para obtener confesiones en procesos penales y la desaparición forzada de personas como práctica generalizada²⁴¹. Dichas prácticas fueron evidenciadas en el aumento de quejas a organismos nacionales e internacionales en contra del ejército mexicano²⁴².

La presión por el aumento de las violaciones a derechos humanos generó dentro de la institucionalidad la necesidad de ajustar su estructura para hacer frente a las quejas y denuncias en la materia. En ese sentido, en 2007, se creó la Subdirección de Derechos Humanos adscrita a la Dirección General de Justicia Militar, con el propósito de “abordar de manera independiente al ámbito de la administración y procuración de justicia, los asuntos de presuntas violaciones a los Derechos Humanos por parte de personal militar”²⁴³. Dicho mandato evidenciaba la incompatibilidad de la investigación militar con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

240 *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México.* CMDPDH, pág. 6.

241 Véase: Madrazo Lajous Alejandro, Calzada Olvera Rebeca y Romero Jorge Javier. *Actuaciones de las fuerzas públicas durante el primer lustro de la “guerra contra las drogas”: metodología detrás de la subbase “Combates”.* Cuaderno de Trabajo forma parte del Programa de Política de Drogas del CIDE. Primera Edición 2018; CMDPDH. *El resurgimiento de la desaparición forzada en México, enero 2013 y Culpables Conocidos, Víctimas Ignoradas. Tortura y Maltrato en México.* Amnistía Internacional, 2012.

242 Durante el sexenio de Felipe Calderón la Corte Interamericana de Derecho Humanos emitió 4 sentencias en contra del Estado mexicano por violaciones a derechos humanos cometidas por elementos de ejército mexicano. A nivel nacional en 2008 y en 2009, la Secretaría de la Defensa Nacional ocupó el primer lugar en recomendaciones emitidas por la CNDH. En 2012 ocupó el primer lugar de quejas presentadas ante dicho organismo.

243 *Derechos Humanos en la S.D.N. Acciones realizadas por la Secretaría de la Defensa Nacional en materia de Derechos Humanos. Antecedentes.*

Los casos que involucraban a elementos del ejército aumentaron conforme se fue extendiendo la militarización del país, entre ellos el caso de violaciones sexuales en contra de 14 mujeres por parte de elementos castrenses en Coahuila, detenciones arbitrarias y actos de tortura en diferentes municipios de Michoacán y la privación de la vida de una mujer y una niña en Sinaloa. Todos los casos culminaron en recomendaciones por parte de la CNDH dirigidas a la Secretaría de la Defensa Nacional²⁴⁴.

Frente al aumento de quejas ante la CNDH y ante organismos internacionales como la CIDH y la Corte IDH, la Secretaría de la Defensa Nacional se vio obligada a elevar el nivel de la institucionalidad en la materia dentro de su estructura orgánica, creando en 2008 la Dirección General de Derechos Humanos, adscrita a la Subprocuraduría de la Defensa Nacional. Dicha Dirección se presentó como “el órgano técnico administrativo que tiene a su cargo atender en forma integral los asuntos relacionados con el respeto, la protección, la promoción y la difusión de los derechos humanos en el ámbito de la Secretaría”²⁴⁵. En las funciones de la Dirección se observan directrices de prevención y cooperación, no obstante, la mayoría están encaminadas a reaccionar y agilizar la entrega de información frente a las quejas y recomendaciones en contra de la institución. En ese sentido, no se evidencian medidas relacionadas con la investigación, sanción y reparación por violaciones a derechos humanos. Al respecto, de las entrevistas realizadas, se evidencia la falta de cooperación y acceso a la información por parte de la Dirección, especialmente respecto de los casos materia de litigio ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos²⁴⁶.

En la reglamentación expedida por la SEDENA en 2008, también se le otorga la función al Procurador General de Justicia Militar de “atender y dar seguimiento a las averiguaciones previas que, en su caso, se hayan generado con motivo de las quejas o recomendaciones que reciba cualquier autoridad de la Secretaría, emitidas por organismos de derechos humanos, cuando procedan legalmente”²⁴⁷. Es impor-

244 Véase: CNDH. *Recomendaciones 37, 38, 39 y 40 del 2007.*

245 Artículo 77 del Reglamento Interno de la Secretaría de la Defensa Nacional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2008.

246 Información recabada de las entrevistas realizadas de marzo a junio de 2018.

247 Artículo 80 del Reglamento Interno de la Secretaría de la Defensa Nacional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2008.

tante señalar que, durante el sexenio de Calderón, a pesar de las sentencias emitidas en 2009 y 2010 por parte de la Corte IDH que ordenaron trasladar la competencia de violaciones a derechos humanos a la jurisdicción civil, los tribunales militares continuaron conociendo dichos casos en estricta reserva y bajo un manto de impunidad frente a la investigación y sanción de los hechos²⁴⁸.

Durante el mismo año se creó la Oficina de Atención Ciudadana, con el propósito de garantizar el ejercicio del derecho de petición y acceso a la información de la sociedad en general, respecto de los asuntos competencia de la Secretaría de la Defensa Nacional. Asimismo, se crearon las Unidades Jurídicas de Asesoramiento en materia de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Equidad de Género. Dichas Unidades se instalaron en cuarteles generales en Mazatlán, Torreón, Irapuato, Acapulco y Ciudad Juárez bajo la dirección de personal del servicio de Justicia Militar. Se dividen en tres mesas: (i) Análisis, Atención y Seguimiento de Quejas, Recomendaciones, Conciliaciones y Visitas; (ii) Coordinación y Estadística de sus propios programas en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario e Igualdad de Género, y (iii) Entrada y Archivo de Documentación²⁴⁹. Frente a la actuación de dichas Unidades no hay información disponible sobre el desempeño de dichas funciones en la rendición de cuentas de la Secretaría de la Defensa Nacional, tampoco se refleja su ubicación en el Manual de Organización de la Secretaría Nacional emitido en 2009²⁵⁰.

La institucionalidad creada durante la primera mitad de la administración de Calderón no generó ningún tipo de acercamiento con la sociedad civil o movimientos de víctimas de vulneraciones por parte elementos del ejército mexicano, a pesar del incremento de las denuncias en contra de elementos de las fuerzas armadas en zonas militarizadas. Entre ellas, la privación de la vida de Martín y Bryan Almanza, de nueve y cinco años en una carretera de Nuevo Laredo, Tamaulipas por parte de militares; así como de Jorge Mercado y Javier Arredondo, estudiantes del

TEC de Monterrey en el marco de un enfrentamiento en Monterrey, Nuevo León.

Ante dicho vacío, se creó dentro de la Secretaría, la Unidad de Vinculación Ciudadana²⁵¹. Con personal exclusivamente militar, la Unidad se crea con el mandato de “generar los acercamientos necesarios para la solución de conflictos entre el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y la sociedad en general, ocasionados con motivo de la presencia militar en las calles, desarrollando una metodología para establecer, articular y mantener una adecuada y efectiva comunicación entre los citados interlocutores”. En ese sentido, se observa un lenguaje ambiguo entre el mandato y la realidad de la crisis de derechos, ya que reduce graves violaciones como desapariciones forzadas, torturas y ejecuciones a causa de la militarización del país a conflictos entre el ejército y la población civil²⁵².

En el marco de la guerra contra las drogas iniciada por Calderón fue que se incorporó la Secretaría de Marina a la estrategia de militarización de la seguridad pública, al tiempo que la nueva Ley Orgánica de la Armada de México incluía la condicionante, en la defensa exterior y colaboración interna, de respetar el contenido de la Constitución y de los tratados internacionales²⁵³. La incorporación de la Secretaría de Marina se evidenció con el operativo que dio muerte a los hermanos Beltrán Leyva, líderes de un poderoso cártel de drogas en Cuernavaca, Morelos. De dicho operativo se emitieron dos recomendaciones de la CNDH por la ejecución de dos civiles durante el mismo, las cuales en principio no fueron aceptadas por la Secretaría de Marina²⁵⁴.

La participación de elementos de la Secretaría de Marina en la guerra contra las drogas trajo a su vez el aumento de vulneraciones documentadas por la sociedad civil²⁵⁵, quejas y recomendaciones ante la

248 Véase: HRW. *Impunidad Uniformada*, abril de 2009.

249 *Derechos Humanos en la S.D.N. Acciones realizadas por la Secretaría de la Defensa Nacional en materia de Derechos Humanos, Unidades Jurídicas de Asesoramiento en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Equidad de Género.*

250 *En el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006 – 2012, solo se menciona la creación de las Unidades. Véase pág. 196.*

251 *Acuerdo por el que se crea en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la Unidad de Vinculación Ciudadana. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 2010.*

252 *Del informe de rendición de cuentas de la SEDENA se reportan 41 acercamiento de víctimas y familiares, sin embargo, no se especifica cómo fueron los acercamientos y qué medidas de investigación, sanción y reparación se desarrollaron en favor de estas. Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006 – 2012, pág. 196.*

253 *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Armada de México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2012.*

254 *CNDH. Recomendaciones 72/2010 y 83/2010.*

255 *Human Rights Watch en 2013, documentó 249 desapa-*

CNDH. Durante el sexenio de Calderón, la Secretaría de Marina pasó a tener un lugar dentro de las 10 instituciones con más quejas recibidas. Solo en el año 2011 se registraron 500 quejas en su contra²⁵⁶.

Ante la presión nacional e internacional por el aumento de muertes de civiles a manos de las Fuerzas Armadas, a finales del sexenio de Felipe Calderón se creó la Unidad de Atención y Procuración de la Ciudadanía, adscrita al secretario de Marina²⁵⁷. El objetivo de la misma se centró en realizar “los acercamientos necesarios con la sociedad en general, para la solución de conflictos que pudiera ocasionar el actuar del personal naval en acciones contra la delincuencia organizada y de su presencia en las calles; así como mediar la solución de las quejas presentadas ante los organismos de Derechos Humanos”.

Las funciones de dicha entidad se basaron en: (i) propiciar el acercamiento con los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos y en general con la sociedad para solucionar conflictos derivados de operaciones navales en la defensa de la seguridad nacional; (ii) mediar con los quejosos la solución de conflictos que pudieran presentarse a consecuencia de operaciones de defensa y seguridad nacional; (iii) conducir y participar con el órgano interno de control de la Secretaría, así como con las áreas responsables de asuntos jurídicos y derechos humanos de la dependencia en atención a las quejas presentadas por la ciudadanía ante las autoridades competentes con motivo de la actuación del personal naval en operaciones navales efectuadas para la defensa y la seguridad nacional; y (iv) proponer al alto mando acciones encaminadas a la prevención de situaciones que pudieran generar conflictos derivados de las operaciones navales en la defensa y seguridad nacionales²⁵⁸.

Al igual que la Secretaría de la Defensa Nacional, la SEMAR utiliza un lenguaje ajeno a la realidad, al equiparar graves violaciones a derechos humanos a la resolución de conflictos entre civiles y fuerzas armadas, al considerar dichos actos como “daños colaterales” de la guerra contra el narcotráfico. Asimismo, la mayoría de las funciones están centradas en la capacidad de reacción de la institución frente a quejas de carácter nacional e internacional y no al acercamiento puntal con la ciudadanía, especialmente con víctimas o familiares de hechos perpetrados por elementos de la institución.

En ambas dependencias se observa a la par de la creación de institucionalidad, el aumento en las horas de capacitación en diversas temáticas de derechos humanos. Sin embargo, no se evidencian indicadores de seguimiento que permitan identificar la efectiva incorporación de la teoría en la práctica, mientras que las recomendaciones internacionales y nacionales sobre violaciones a derechos humanos por parte de las fuerzas armadas tuvieron un aumento significativo al terminar la administración de Calderón.

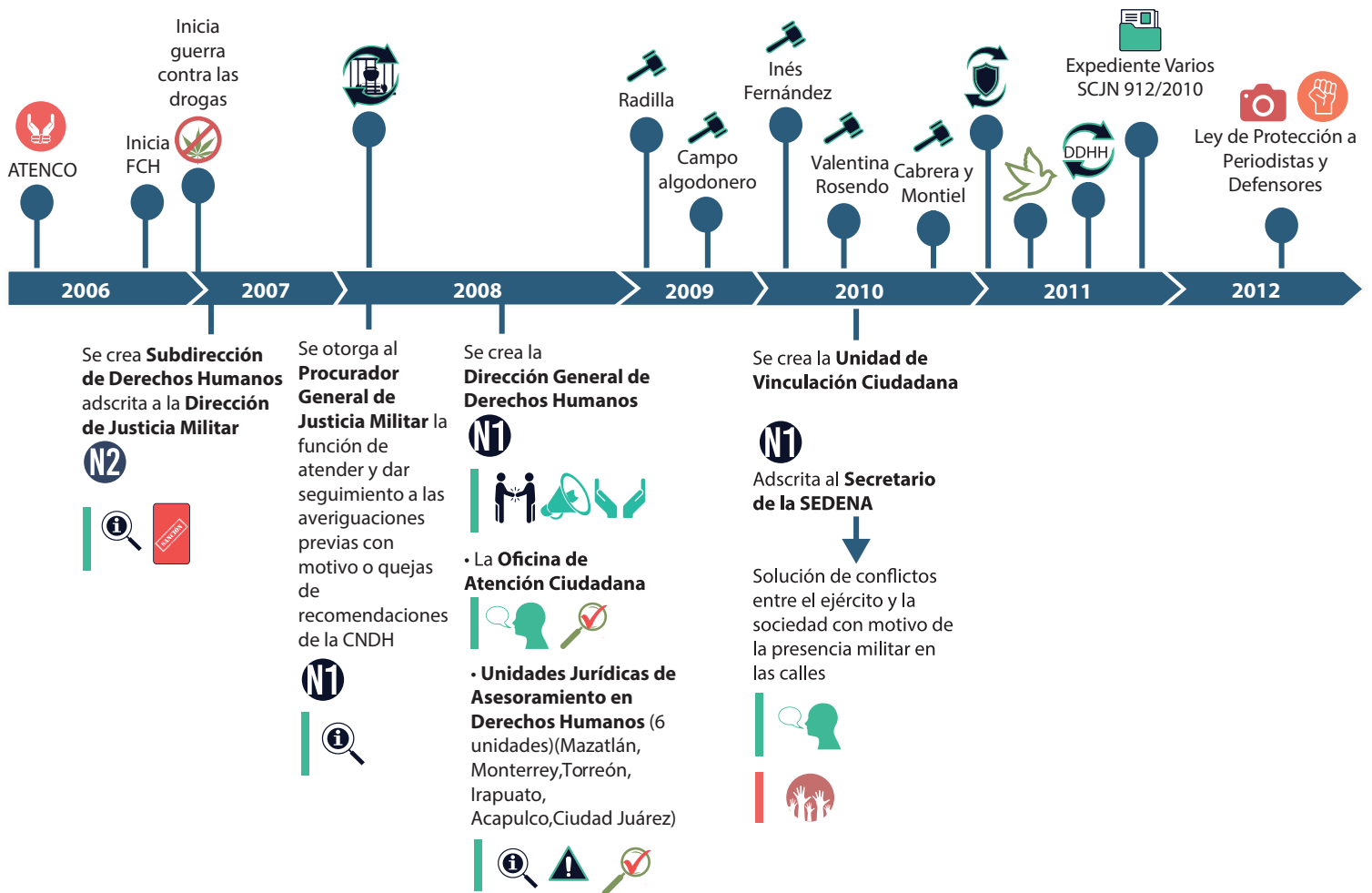
riciones durante la administración del presidente Calderón donde encontró más de 20 casos perpetradas por miembros de la Secretaría de Marina de México en junio y julio de 2011 únicamente. Véase también: Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México. OSF, pág. 75.

256 *El oscuro lado del sexenio. Raúl Tortolero. Proyecto Índigo, 24 de junio de 2012.*

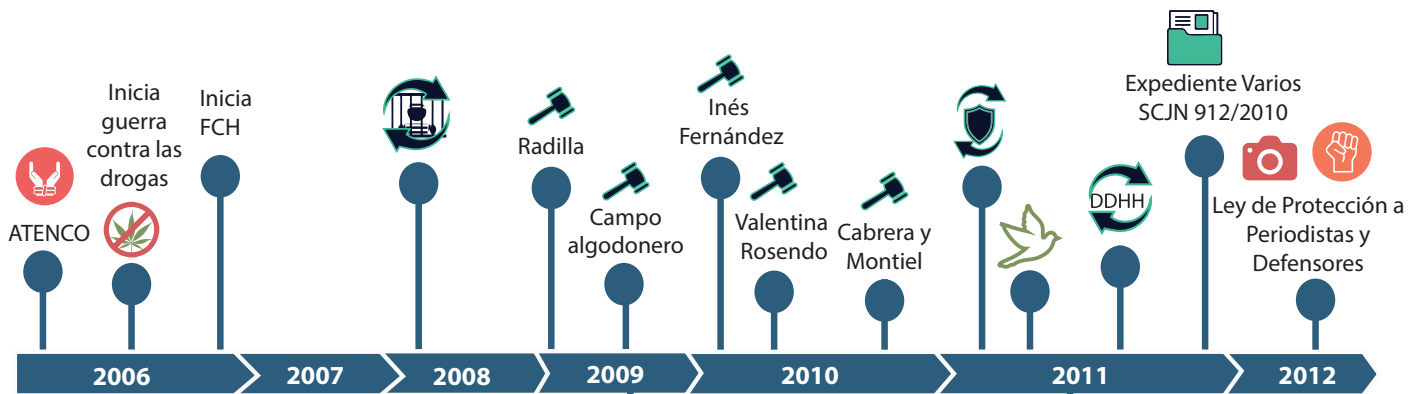
257 *Acuerdo Secretarial 113 con el cual se crea la Unidad de Atención y Procuración a la Ciudadanía. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 2012.*

258 *Es importante señalar que durante el sexenio de Calderón no existía dentro de la Secretaría ninguna área relacionado con derechos humanos. Artículo 15. Reglamento Interior de la Secretaría de Marina, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2015.*

SEDENA



SEMAR



DIRECTIVA 003/09 mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho



Se crea la **Unidad de Atención y Procuración de Ciudadanía**

Generar los acercamientos necesarios con la sociedad en general para la solución de conflictos que pudiera ocasionar el personal naval en acciones contra la delincuencia organizada, la presencia en las calles y la mediación y solución de quejas presentadas a organismos de Derechos Humanos



Enrique Peña Nieto 2012-2018

La continuidad de la estrategia de militarización en tareas de seguridad pública por parte de Enrique Peña Nieto generó casos que derivaron en recomendaciones sobre graves violaciones a derechos humanos como los casos de Tlatlaya, Ayotzinapa y Apatzingán²⁵⁹, los cuales pusieron en evidencia la letalidad en el uso de la fuerza de las estrategias de lucha contra el narcotráfico de la Secretaría de la Defensa Nacional, así como la aquiescencia del ejército en la desaparición forzada de personas.

Si bien la Secretaría de la Defensa Nacional diseñó el Programa de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional 2014-2018 y mantuvo la institucionalidad existente hasta ese momento en la materia²⁶⁰, continuó el estado de impunidad de muchos de los casos donde existe responsabilidad de sus miembros. Debido a la presión internacional y de la sociedad civil organizada, se impulsó en el Congreso la reforma al Código de Justicia Militar ordenada por la Corte IDH en los casos de Rosendo Radilla, Inés Fernández, Valentina Rosendo y Cabrera y Montiel. La finalidad de la reforma a dicho código era “asegurar que todas las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas en contra de civiles fueran investigadas y juzgadas por las autoridades civiles, acotando la jurisdicción militar”²⁶¹.

El artículo 57, fracción II, inciso a) del Código de Justicia Militar de México, analizado por la Corte Interamericana, permitía que se investigaran en la jurisdicción militar los casos donde las víctimas de soldados eran civiles, por lo que dicho artículo debía modificarse para dar competencia al sistema de justicia civil²⁶². La reforma de junio de 2014 excluyó como delito contra la disciplina militar las violaciones a derechos humanos en contra de civiles, otorgando a las autoridades federales y locales la facultad de investigar los mismos. También permitió garantizar el derecho a un tri-

259 Véase: CNDH. Recomendación 3VG, Recomendación 51/2014 y Estado de la Investigación del Caso Iguala. (Observaciones y Propuestas formuladas a diversas autoridades), 23 de julio de 2015.

260 Véase: Programa de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional 2014-2018. Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2014.

261 WOLA. Justicia Olvidada. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México. Por: Ximena Suárez-Enríquez, noviembre 2017, pág. 13.

262 *Ibidem*.

bunal competente y el derecho de los familiares de las víctimas en la investigación del caso y el acceso a los expedientes²⁶³.

La reforma, sin embargo, como ha señalado la Corte IDH en el marco del seguimiento de cumplimiento de las sentencias y las organizaciones de la sociedad civil, fue incompleta en tanto mantuvo disposiciones que obstaculizan la investigación y sanción de violaciones a derechos humanos como: (i) permitir que las autoridades militares sean las primeras en investigar sobre los casos; (ii) que las autoridades militares realicen investigaciones paralelas o separadas de las civiles del mismo caso, retrasando las investigaciones de la PGR y limitando el acceso a la información; (iii) añade funciones a la Policía Ministerial Militar que son claves para la investigación civil como la protección de testigos, el cuidado de la cadena de custodia o la preservación de los hechos por parte de soldados. El Código Militar también sigue permitiendo que los soldados acusados de cometer violaciones a derechos humanos estén detenidos en prisiones militares y que la jurisdicción militar conozca de casos a violaciones a derechos humanos cometidos por soldados en contra de otros soldados²⁶⁴.

En 2015, se incorporaron funciones al Manual de Organización y Funcionamiento de la Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea. A la Subsección de Asesoría Jurídica se le otorgó la facultad de dar seguimiento a las quejas y recomendaciones que la CNDH emite a la Secretaría de la Defensa Nacional, en coordinación con el Órgano Interno de Control en esta Secretaría, la Procuraduría General de Justicia Militar y la Dirección General de Derechos Humanos.

A la Mesa de Solicitudes de la SEDENA se le otorgó la facultad de emitir acuerdos de trámite con motivo de las solicitudes de vista enviadas por la Dirección General de Derechos Humanos, CNDH y diversas autoridades, dentro de los procedimientos administrativos de investigación que se instruyan, así como recibir las solicitudes de vista que son enviadas por la Dirección General de Derechos Humanos, CNDH y

263 Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2014.

264 WOLA. Justicia Olvidada. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México. Por: Ximena Suárez-Enríquez, noviembre 2017, pág. 14 y 15.

diversas autoridades, dentro de los procedimientos administrativos de investigación que se instruyen en el Área de Quejas. Estas modificaciones mantuvieron la línea de reacción frente a la exposición de la institución, dejando por fuera el diseño de una política pública real para garantizar los derechos humanos en el marco de la estrategia de seguridad²⁶⁵.

Posteriormente, en julio de 2017, se publicó el Manual de Organización de la Secretaría de la Defensa Nacional en el cual se incorporó la Fiscalía General de Justicia Militar, a la cual se le asignan diversas funciones en materia de derechos humanos como: (i) velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia; (ii) fomentar la cultura del respeto de los derechos humanos; (iii) establecer disposiciones para la atención de solicitudes de información, así como visitas y quejas en materia de derechos humanos; (iv) colaborar con otras instituciones para la atención de requerimientos relacionados con el respeto a derechos humanos; y (v) emitir disposiciones para observar y atender las recomendaciones de la CNDH, así como para dar cumplimiento a los organismos internacionales de protección de derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano. Frente a dichas funciones se observa una duplicación con las ya otorgadas a la Dirección General de Derechos Humanos creada en el sexenio anterior.

A pesar de dicha incorporación y de la institucionalidad vigente, en diciembre de 2017 se promulgó la Ley de Seguridad Interior²⁶⁶, rechazada por todos los organismos internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos en tanto legitima la utilización del ejército en tareas de seguridad pública sin control alguno frente al respeto y garantía de derechos. Dicha legislación está pendiente de ser analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de una serie de acciones interpuestas frente a su inconstitucionalidad. Finalmente, es importante resaltar que la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos desde su promulgación en 1986, hasta su última reforma en junio de 2018 no hace alusión alguna en su contenido a ningún deber o función relacionado con derechos humanos²⁶⁷.

265 *Manual de Organización y Funcionamiento de la Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea*, 2015.

266 *Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017.*

267 *Ley Orgánica del Ejército y las Fuerza Aérea Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986. Última reforma publicada el 21 de junio de 2018.*

A pesar de la estructura creada en los últimos dos sexenios, organizaciones de la sociedad civil y personas expertas en la materia, coinciden en que la estrategia de la Secretaría de la Defensa Nacional ha sido defensiva y sin intenciones de incorporar una perspectiva de derechos dentro de la institución tanto para el adiestramiento de los miembros del ejército como en las tareas de seguridad pública que realizan. La institucionalidad creada a la fecha se mantiene como una reacción frente a las quejas, una intervención constante en las investigaciones civiles y una ausencia de política pública que permita la consolidación de un ejército respetuoso de los derechos de las personas en territorio nacional.

Respecto a la Secretaría de Marina, continuaron aumentando las quejas por violaciones a derechos humanos durante los operativos realizados por la misma en las que se evidenció el aumento de la práctica de la desaparición forzada, así como detenciones arbitrarias y actos de tortura, en contra de presuntos miembros de la delincuencia organizada, lo que generó una serie de recomendaciones en contra de la institución²⁶⁸. La respuesta a dicha situación por parte de la Secretaría de Marina fue la transformación de la Unidad de Atención y Procuración a la ciudadanía a la Unidad de Promoción y Protección de Derechos Humanos, adscrita al secretario de Marina, la cual cuenta con dos direcciones: (i) Enlace con las instituciones de Derechos Humanos y (ii) Enlace con la ciudadanía, capacitación y difusión de derechos humanos²⁶⁹. La Unidad tiene como mandato “proponer estrategias y dirigir acciones para fortalecer la cultura de la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario e igualdad de género, con el propósito de que la misma forme parte de los valores que imperan en esta institución”.

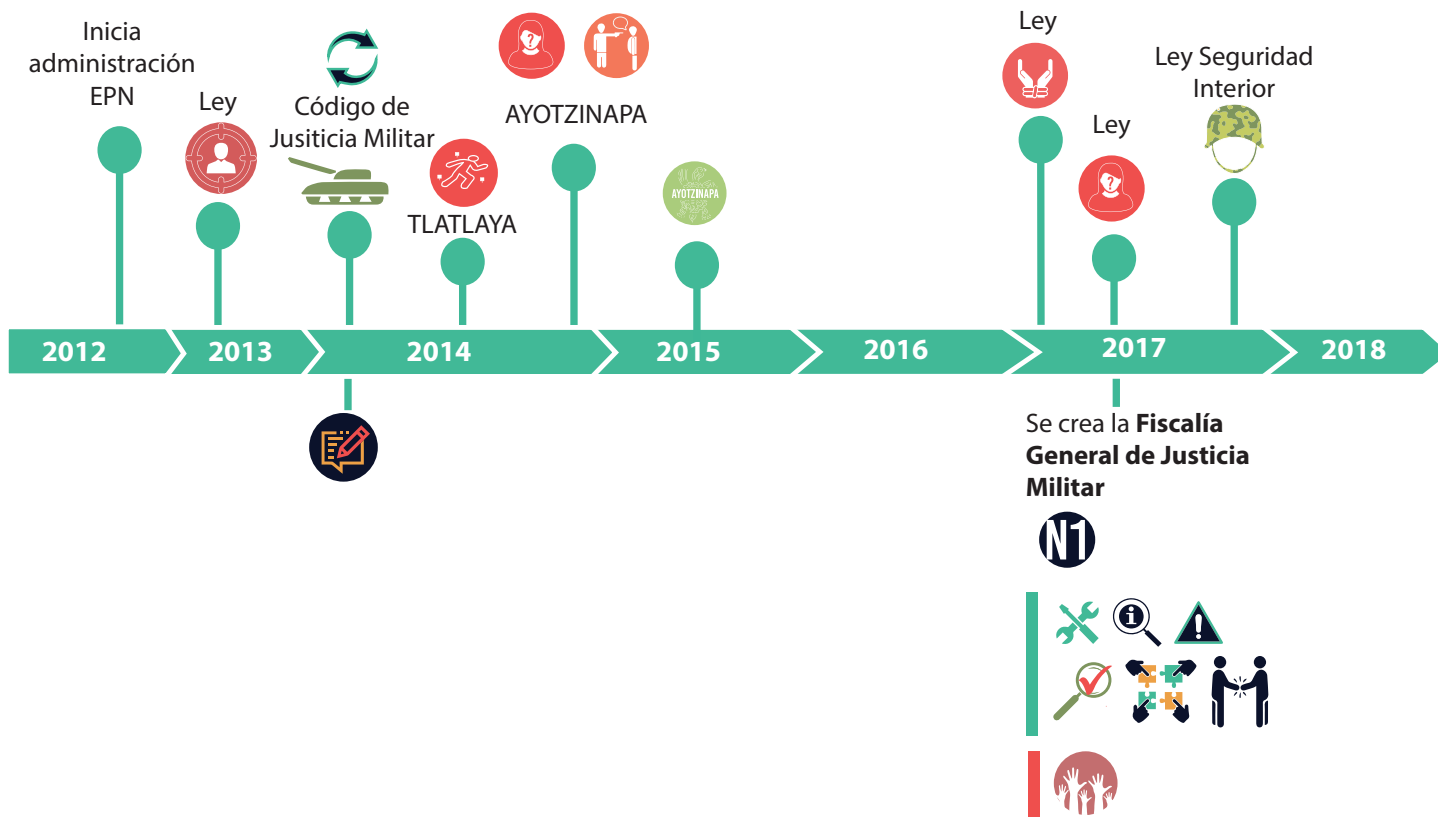
268 Véase: *Recomendación 29/2018 (detención arbitraria y tortura en contra de 17 víctimas; violencia sexual contra de 11 Víctimas en 5 Estados de la República); Recomendación 74/2017 (actos de tortura en contra de una persona en San Luis Potosí); Recomendación 77/2017 (desaparición forzada de 4 personas en Tamaulipas) y Recomendación 20/2017 (detención arbitraria, tortura y violencia sexual en contra de dos personas en San Luis Potosí).*

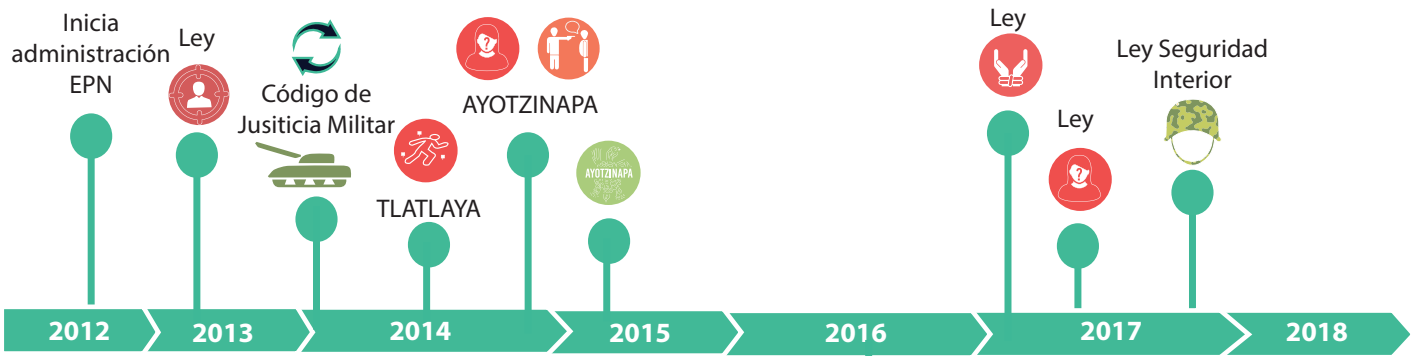
269 *Acuerdo Secretarial número 110 mediante el cual la Unidad de Atención y Procuración a la Ciudadanía, cambia de denominación a Unidad de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2016.*

Las funciones de dicha Unidad se centran en “instrumentar una política interna en materia de derechos humanos con el fin de fortalecer la cultura, promoción, respeto, protección y garantía” desde la Secretaría de Marina. Lo anterior se enmarca en funciones de capacitación, colaboración con instituciones públicas y privadas, representar a la Secretaría de Marina ante la CNDH y organismos internacionales, realizar tareas de prevención, implementación de acciones por “conflictos” ocasionados por las operaciones navales efectuadas en la defensa y seguridad nacional y atender las quejas presentadas por la ciudadanía. Ninguna de estas materializa el objetivo de generar una política pública en la materia.

La creación de la institucionalidad en la Secretaría de Marina creada en este último sexenio se enmarca en la política de *“administración de conflictos”* antes señalada por parte del Ejecutivo Federal y la APF frente a la estrategia de militarización y las consecuencias de utilizar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, sin atender los estándares construidos por las materias que incluyen en su estrategia de capacitación. En ese sentido, la incorporación de instituciones en materia de derechos humanos dentro de la Armada de México se percibe como una estrategia de simulación frente a la presión internacional y no como una verdadera institucionalización de la política pública en materia de derechos humanos

SEDENA





La **Unidad de Atención y Procuración a la Ciudadanía** se transforma en **Unidad de Promoción y protección de Derechos Humanos** Adscrita al **Secretario de Marina**

N1

Director de enlace con las instituciones de derechos humanos

N2

Director de enlace con la ciudadanía, capacitación y difusión de derechos humanos

N2



4.1.4. Seguridad Pública

Durante el periodo de análisis, que comprende diciembre de 1994 a julio de 2018, el tema de la seguridad pública ha tenido muchos cambios institucionales que no están relacionados con derechos humanos. En un primer momento, era la Secretaría de Gobernación quien se encargaba de las cuestiones relacionadas con la seguridad; después, se creó la Secretaría de Seguridad Pública, donde se concentraron todas las cuestiones en la materia; posteriormente el tema regresó a la Secretaría de Gobernación. Por ello, el análisis que se presenta a continuación se relaciona con el tema de seguridad pública y no con una institución como tal, así como su desarrollo institucional en materia de derechos humanos.

El parteaguas del crecimiento de la institucionalización de la política pública en materia de derechos humanos en las organizaciones de seguridad pública es, sin duda, la guerra contra las drogas que lanzó el presidente Felipe Calderón. Es a partir de ese momento en el que se identifica un fortalecimiento y crecimiento tanto en atribuciones como en estructura en materia de derechos humanos. Asimismo, la publicación de la Reforma Constitucional en materia penal y de seguridad también influyó de manera determinante, pues aparentemente vinculó la seguridad pública al respeto y garantía de los derechos humanos.

Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000

Como respuesta a los reclamos sociales en materia de seguridad pública, el gobierno de Ernesto Zedillo propuso una ley que creaba un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) que reestructurara a fondo el sistema existente a través de la creación de condiciones legales, institucionales, administrativas y de conducta policial para prevenir delitos²⁷⁰.

Es importante señalar que, el proceso legislativo documenta la inconformidad de diversas organizaciones de la sociedad civil por la presentación de la iniciativa pues consideraban que “de aprobarse constituiría una seria afectación del estado de derecho y una amenaza a los derechos humanos”²⁷¹,

270 *Exposición de Motivos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 3 de octubre de 1995.*

271 *Discusión en la Cámara Revisora (Cámara de Diputados) de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 21 de noviembre de 1995.*

argumentando principalmente una confusión entre los conceptos de seguridad pública y seguridad interior y que, aunada a un paquete de medidas para combatir el crimen, la promulgación de dicha Ley abriría las puertas a la represión y a medidas autoritarias e inconstitucionales.

No obstante, el 11 de diciembre de 1995 se promulgó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGBCSNP), a fin de instrumentar y coordinar los esfuerzos en la materia en los tres niveles de gobierno. Dicho ordenamiento creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya instancia de coordinación era el Consejo Nacional, así como la figura del Secretario Ejecutivo del Sistema, que dependería de la SEGOB y se encargaría de garantizar la operación eficaz del sistema.

En ese entonces, el Consejo Nacional de Seguridad Pública estaba integrado por:

- » La Secretaría de Gobernación, que presidía el Consejo;
- » Los Gobernadores de los Estados;
- » La Secretaría de la Defensa Nacional;
- » La Secretaría de Marina;
- » La Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- » La Procuraduría General de la República;
- » El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- » El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En julio de 1996 se instala, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que tenía como objetivo “proponer y realizar estudios e investigaciones de política, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de Seguridad Pública”²⁷². Entre sus funciones, destacan: (i) ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional; (ii) coordinar el servicio nacional de apoyo a la carrera policial y a las instituciones de formación de las policías; (iii) proponer acciones para que las instituciones de seguridad pública desarrollen sus funciones eficientemente; y (iv) coordinar acciones entre las policías federales preventivas²⁷³. Llama la atención que nin-

272 *Manual de Organización General SEGOB, 1998.*

273 *Artículo 17 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diario*

guno de los objetivos, ni atribuciones de la Secretaría Ejecutiva estaban orientadas a la protección de los derechos humanos.

Además, la Ley prevé ciertos deberes que deben cumplir todas las personas que integren, en cualquier nivel, las instituciones policiales, siendo el primero de ellos “[c]onducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos”. Asimismo, respecto de las conductas analizadas en el presente informe, sobre tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones, el ordenamiento señala que las normas aplicables a las instituciones policiales deberán prever que sus integrantes: (i) se abstengan “en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior”; (ii) se abstengan “de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población”; (iii) se abstengan “de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables”; (iv) velen “por la vida e integridad física de las personas detenidas”²⁷⁴.

Aun cuando en dicha Ley no se hablaba directamente de prevenir desapariciones o ejecuciones con la participación del Estado, sí existían obligaciones que, de cumplirse, evitarían ese tipo de conductas. Por su parte, la prohibición de la tortura se ve reflejada por primera vez en un ordenamiento interno de carácter general en materia de seguridad pública.

Con fines de continuar el fortalecimiento de la seguridad pública, a principios de 1999 se publicó la Ley de la Policía Federal Preventiva (LPFP), como un Órgano Administrativo Desconcentrado (OAD) de la Secretaría de Gobernación²⁷⁵. De acuerdo con dicha normativa, la actuación de la policía debía estar sujeta a las mismas normas establecidas en el artículo 22 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación

Oficial de la Federación, 11 de diciembre de 1995.

274 Artículo 22, fracción I de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación, 11 de diciembre de 1995.

275 Esto reformó el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para agregar a las funciones de la Secretaría de Gobernación la de “organizar y dirigir la Policía Federal Preventiva.” Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1999.

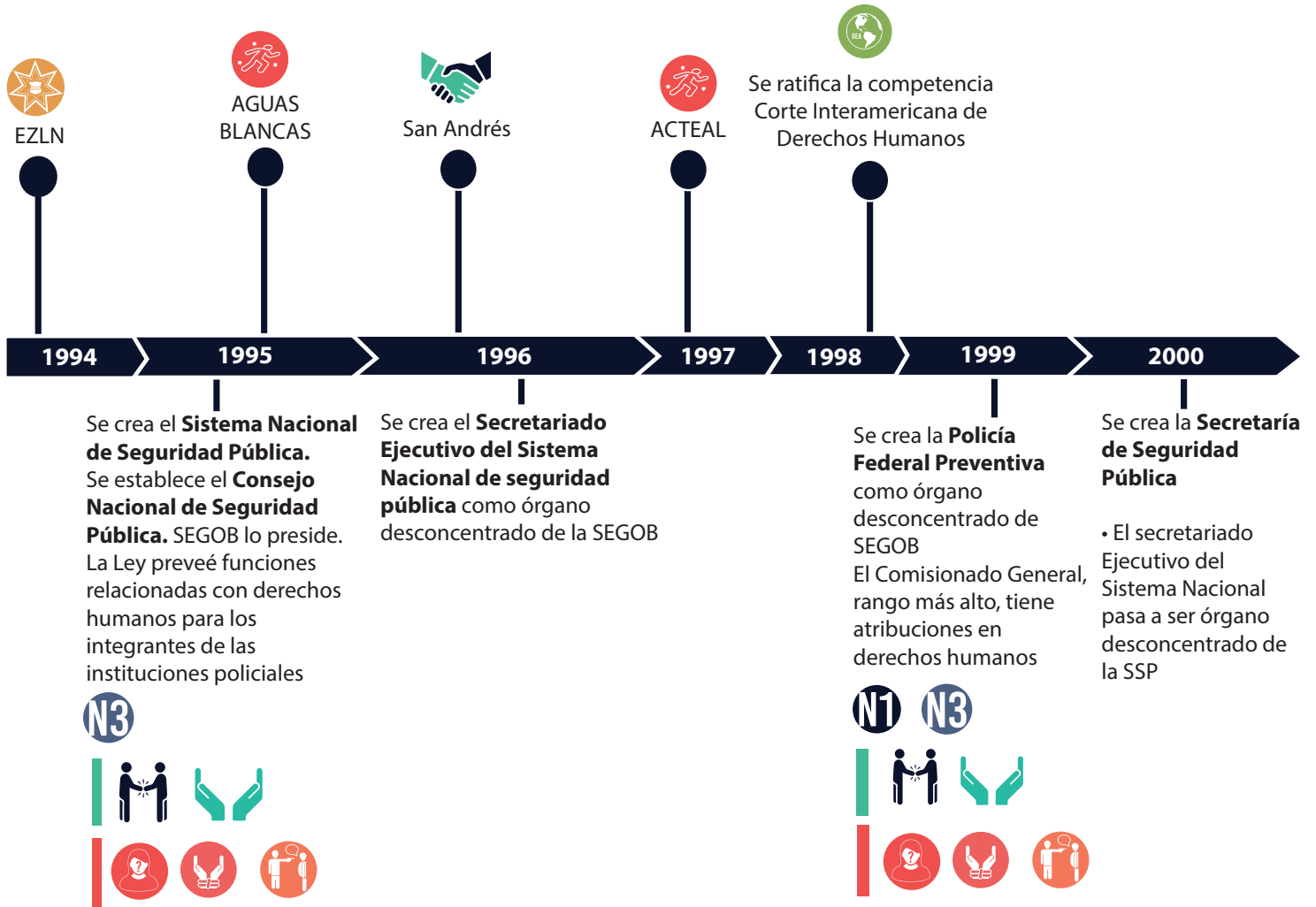
del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, se crea la figura del Comisionado de la Policía Federal Preventiva, quien estaría a cargo de vigilar que las disposiciones de la Ley se cumplieran, específicamente deberá velar por “el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas de materia de protección de derechos humanos”²⁷⁶. Con dicha obligación, la protección de los derechos humanos se prioriza en la estructura de la policía.

El sexenio de Zedillo se caracterizó por centralizar el tema de la seguridad pública y, al asignarla a la Secretaría de Gobernación, por asumirlo como una política interior. Sin embargo, el último día de su gobierno emitió un decreto de reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mediante el cual creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) como una dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión.

Así, las tareas de seguridad desaparecieron de la Secretaría de Gobernación y las asumió la recién creada Secretaría: integrar y presidir el Consejo Nacional de Seguridad; representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad; y, organizar, dirigir, administrar y supervisar a la Policía Federal Preventiva. Sin embargo, en veintiséis asuntos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le atribuye a la Secretaría de Seguridad Pública solo dos hacen referencia a los derechos humanos, sin que estas sean de relevancia para el presente estudio²⁷⁷.

276 Artículo 6, fracción III de la Ley de la Policía Federal Preventiva, 4 de enero de 1999.

277 “XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos; [...] XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos.” Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del 2000.



Vicente Fox Quesada 2000-2006

La apertura internacional anunciada en campaña y llevada a cabo desde los inicios del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada, exigían un fortalecimiento de la seguridad pública, tema que no se había escapado de los reclamos y recomendaciones internacionales. Por ello, los cambios orgánicos que se realizaron al finalizar el sexenio de Zedillo, pronto encontraron una estructura más definida. Primero, con la publicación el 6 de febrero de 2001 del primer Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, que formalizó la transferencia del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública como un Órgano Administrativo Desconcentrado de dicha dependencia; y, después con la publicación del Reglamento de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

El Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública contemplaba la existencia de una Dirección General de Protección a los Derechos Humanos, que dentro de la estructura se encontraba por debajo de las Subsecretarías y las Coordinaciones Generales. Esa Dirección estaba encargada, principalmente, de: (i) intervenir en la investigación, resolución y seguimiento de quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones, así como en las visitas que realice a la CNDH a la Secretaría; (ii) solicitar que se inicie un procedimiento de responsabilidad administrativa contra aquellos funcionarios de la Secretaría a quienes se les imputan actos violatorios de los derechos fundamentales de las personas; y (iii) verificar el cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH hacia la Secretaría²⁷⁸.

Por su parte, el Reglamento de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad no contemplaba, dentro de sus ocho Direcciones Generales, ninguna a la que se le atribuyeran funciones relacionadas con derechos humanos.

Poco tiempo después, tras la regularización de la transferencia a la Secretaría de Seguridad Pública de algunas unidades que continuaban bajo la Secretaría de Gobernación, el 9 de diciembre de 2002, se publicó un nuevo Reglamento Interno que elevó a nivel Subsecretaría algunas funciones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos, así como sobre la cooperación con la sociedad civil y las víctimas del delito. Correspondía, entonces, a la

278 Artículo 19 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 2001.

Subsecretaría de Seguridad Pública: (i) definir y observar el cumplimiento de políticas y lineamientos que regulen la prestación del servicio de seguridad pública y el respeto estricto a los derechos humanos; (ii) instrumentar políticas y lineamientos generales de coordinación y apoyo interinstitucional en materia de seguridad pública para la atención a víctimas, vigilando que se respeten sus derechos humanos; (iii) Desarrollar e implementar políticas, programas y proyectos en materia de participación social y de protección a los derechos humanos; entre otras funciones²⁷⁹.

Además, la Dirección General de Derechos Humanos que establecía el Reglamento anterior, se elevó a Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana, elevando así el tema de los derechos humanos al interior de la Secretaría. Su catálogo de funciones se hizo más amplio, entre las cuales destacan: (i) instrumentar mecanismos que estén disponibles las veinticuatro horas del día y que faciliten la presentación de quejas y denuncias por violaciones a derechos humanos por parte de los servidores públicos de la Secretaría; (ii) realizar campañas para propiciar la denuncia ciudadana en caso de hechos ilícitos, falta del servicio, corrupción y extorsión de los servidores públicos, para combatir la impunidad y proteger los derechos humanos; (iii) atender, dar seguimiento y, en su caso, canalizar las quejas y denuncias de la ciudadanía por violaciones a derechos humanos; y, (iv) establecer lineamientos para orientar a las víctimas de delitos sobre los servicios legales, médicos y psicológicos necesarios, para procurar su restablecimiento y contribuir a la protección de sus derechos humanos²⁸⁰.

Al respecto, se destaca que con estos cambios no solo se le dio mayor importancia al tema de los derechos humanos dentro de la Secretaría de Seguridad Pública, sino que la redacción de las funciones es mejor, más amplia y más precisa que las anteriores y que aquellas competencias de otras dependencias de la APF, en la misma época. Se habla por primera vez de que el mecanismo para la presentación de quejas o denuncias debía estar disponible todo el día. Además, se menciona en el texto del reglamento

279 Artículo 9 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2002.

280 Artículo 16 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2002.

la posibilidad de que existan violaciones a derechos humanos, lo que no era tan común en documentos contemporáneos similares.

Al poco tiempo, el 9 de abril de 2003, el presidente Fox Quesada creó el Gabinete de Seguridad Nacional (GSN) como una “instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones de la APF en materia de seguridad nacional”²⁸¹. El Gabinete debe definir la política en materia de seguridad nacional y aprobar el Programa Nacional de Seguridad. Sin embargo, dentro de sus funciones no se hace mención a los derechos humanos.

El Gabinete de Seguridad Nacional estaba conformado por:

- » El presidente de la República, quien lo preside;
- » El secretario de Gobernación;
- » El secretario de Marina;
- » El secretario de Seguridad Pública;
- » El secretario de Hacienda y Crédito Público;
- » El secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y
- » El director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), quien funge como secretario ejecutivo.

Además, se invita como miembro permanente a la Procuraduría General de la República.

En la misma sintonía, el 6 de enero de 2005 se publicó un acuerdo que creaba el Gabinete de Seguridad Pública (GSP), el cual nace en virtud de:

“Que la seguridad pública solo se puede desarrollar a través de un esquema de coordinación de carácter permanente de las instancias del Poder Ejecutivo involucradas, en el que se favorezca la agilidad y la toma de decisiones directamente por el presidente de la República, en conjunción con los responsables titulares de dichas instancias;

Que la experiencia recomienda la conformación de un Gabinete de Seguridad Pública, en el que participen las dependencias involucradas en el ramo, pero con estricto respeto a las atribuciones legales y ámbitos de competencia

de las mismas y de otros esquemas de coordinación como podría ser el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dicho Gabinete debe encargarse de las tareas de análisis y evaluación de las políticas y acciones gubernamentales en materia de seguridad pública que le corresponden de ejecutar al Poder Ejecutivo Federal...”²⁸².

Dicho Gabinete era una instancia de coordinación de las dependencias de la APF en materia de seguridad pública. Sin embargo, se destaca que, en sus atribuciones no se contempla ninguna en materia de derechos humanos. Su conformación era la siguiente:

- » El presidente de la República, quien lo presidía;
- » El secretario de Seguridad Pública;
- » El secretario de Gobernación;
- » El secretario de la Defensa Nacional;
- » El secretario de Marina;
- » El comisionado de la Policía Federal Preventiva; y
- » El subsecretario de Política Criminal de la Secretaría de Seguridad Pública, que fungía como secretario ejecutivo.

También, la Procuraduría General de la República fue invitada como miembro permanente.

Tras la publicación de los Acuerdos que crean ambos Gabinetes, no existe mucha información al respecto. No se cuenta con informes, boletines ni documentos de carácter oficial que nos permitan analizar a fondo sus funciones y estructura. Al tomar posesión, cada presidente nombra a su gabinete en las materias. La diferencia entre ambos radica en el alcance de su mandato. Mientras el gabinete de Seguridad Pública está encargado de preservar el orden y paz públicos; el gabinete de Seguridad Nacional tiene una encomienda más amplia al comprender diversas áreas de la seguridad como la interior, exterior y la pública.

Con el propósito de continuar el fortalecimiento de la seguridad pública, el 6 de enero de 2005, también se emitió un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, cuyo uno de sus ejes fue la orientación y atención a las víctimas del delito. Por ello, se creó una Subsecretaría de Política Criminal de la que dependía una Dirección General de Atención a Víctimas.

281 Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2003.

282 Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2005.

Dicha Dirección General estaba dirigida, en su totalidad, a las víctimas del delito, sin mencionar a las víctimas de violaciones a derechos humanos. No obstante, se destacan algunas funciones relacionadas con la atención a víctimas que sientan las bases para el posterior desarrollo de la materia: *(i) identificar y ubicar a los grupos socialmente débiles, vulnerables o marginados y diseñar las acciones para evitar su victimización; (ii) establecer centros de atención a víctimas del delito*, en coordinación con las entidades federativas y municipios, en el marco del Sistema; *(iii) atender, orientar y canalizar a quienes hayan sido víctimas de algún hecho delictivo y, en su caso, proporcionarles asistencia médica, psicológica y jurídica; (iv) instrumentar y consolidar un sistema federal de atención a víctimas con base en políticas, manuales y procedimientos homólogos; y (v) llevar un registro nacional de víctimas*²⁸³.

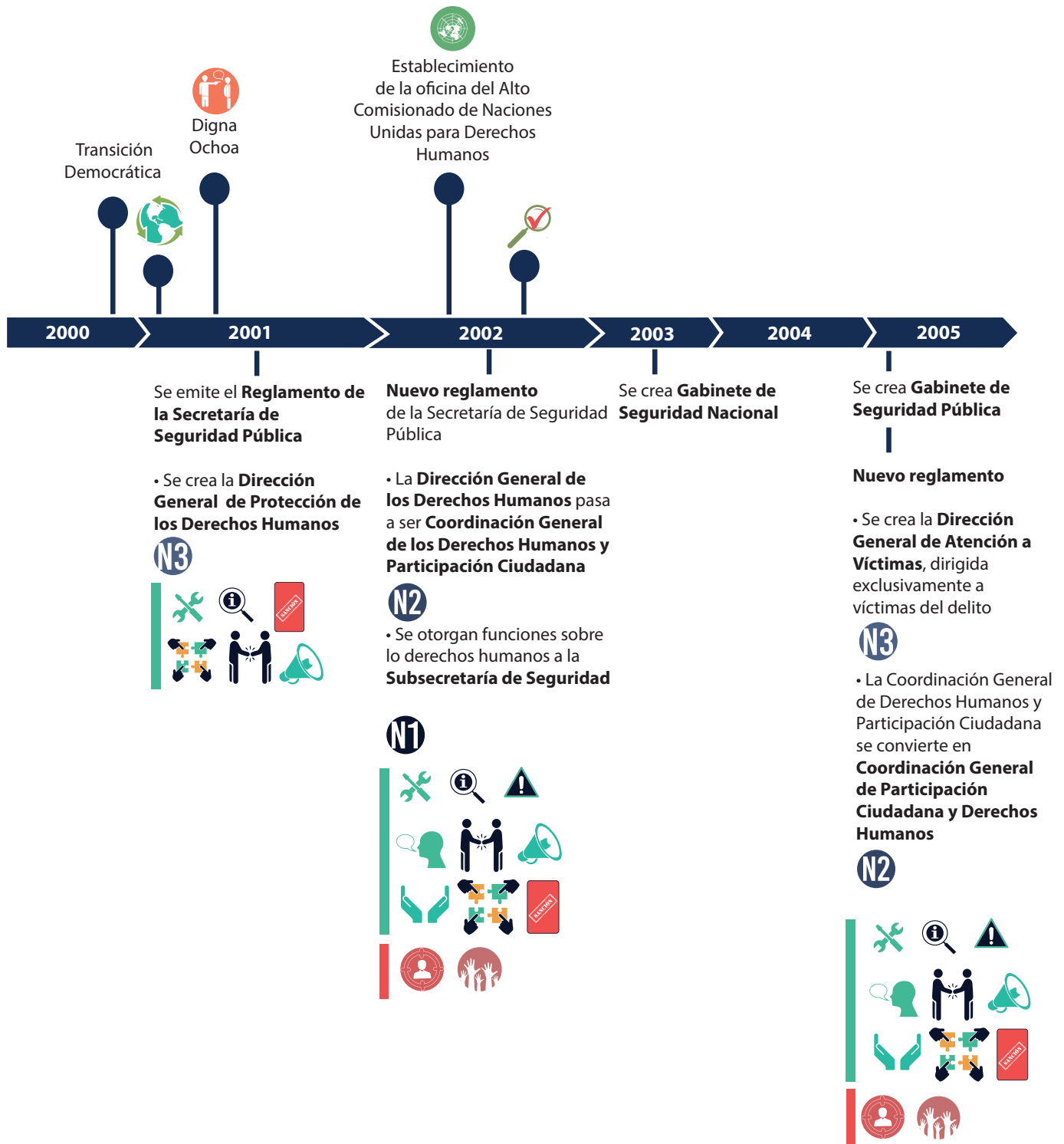
Por otro lado, la Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana se cambió de nombre por Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, con el objeto de fortalecer la prevención del delito y el combate a la delincuencia con el apoyo de la ciudadanía. Aunque las funciones en materia de derechos humanos quedaron iguales, el mandato de participación ciudadana se amplió, destacándose: *(i) el establecimiento e integración del Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría, así como propiciar el establecimiento de los mismos en las entidades federativas; (ii) propiciar la conformación de grupos de observadores ciudadanos que colaboren con las autoridades en materia de seguridad pública; y, (iii) promover la participación de la ciudadanía en la supervisión y evaluación de las actividades que desarrolle el personal de la Secretaría*²⁸⁴.

Sin duda, desligar el tema de la seguridad pública de la Secretaría de Gobernación logró que la protección de los derechos humanos como parte de las tareas de seguridad pública no solo permearan en la estructura orgánica de la APF, sino que abrió la puerta a la inclusión de temas tales como la atención a víctimas, la promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos, la posibilidad de presentar quejas por violaciones a derechos humanos por parte de la autoridad, así como que los derechos humanos se dejaran

de ver como una función relacionada exclusivamente con las quejas y recomendaciones de la CNDH.

283 Artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2005.

284 *Ibidem*. Artículo 16.



Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012

Desde el primer día de su gobierno, Felipe Calderón señaló que una de sus prioridades sería luchar por recuperar la seguridad pública y la legalidad, colocando la lucha contra el crimen organizado en lo más alto de su agenda política²⁸⁵. Con esa declaración llegó una reestructuración del Sistema Nacional de Seguridad Pública que implicó una reorientación integral del modelo de policía que se había desarrollado hasta entonces, sin que alguno de sus ejes fueran los derechos humanos.

Derivado de ello, el 12 de marzo de 2007 se publicó el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública que reflejó los cambios orgánico-funcionales que impuso la nueva administración. La estructura se modificó para quedar así:

En cuanto a las Subsecretarías, primero, la Subsecretaría de Política Criminal, de la que dependía la Dirección General de Atención a Víctimas, se convirtió en Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial, que coordinaba el desarrollo de las policías estatales y municipales y regulaba a las corporaciones de seguridad privada; eliminando por completo las tareas de derechos humanos de sus atribuciones. Segundo, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, se transformó en la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos, que desarrollaba políticas, estrategias y prácticas para disuadir la comisión de delitos, así como lograr la participación de la sociedad en la solución y prevención de los mismos y consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos²⁸⁶; con ello, el tema de los derechos humanos se elevó dentro de la Secretaría.

En cuanto a las otras unidades, la Dirección General de Atención a Víctimas se transforma en la Dirección General de Derechos Humanos; mientras que la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos cambia a Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana. Así, los temas de derechos humanos se desvinculan de la participación ciudadana, pero se vinculan con los de atención a víctimas. Entre las funciones de la Dirección General de Derechos Humanos se destacan: (i) implementar programas para asegurar el conocimiento y respeto pleno de la legislación nacional e internacional en

materia de derechos humanos, por parte de los funcionarios de la Secretaría; (ii) instrumentar programas de fomento y protección de los derechos humanos en coordinación con instituciones nacionales e internacionales en la materia; (iii) impulsar un sistema de atención a las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos; (iv) investigar y dar seguimiento a las quejas y denuncias de posibles violaciones en materia de derechos humanos, en el ámbito de competencia de la Secretaría; y las demás que en materia de derechos humanos tenía con anterioridad la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos.

Es importante destacar que, en las atribuciones de la nueva Dirección General de Derechos Humanos relacionadas con la atención a víctimas, esta representa un cambio importante, pues hace mención explícita, por primera vez dentro de la APF, a las víctimas de derechos humanos y al deber de investigar las violaciones a derechos humanos por parte de funcionarios de la Secretaría. Además, también por primera vez en materia de seguridad pública, se hace referencia a la coordinación con instancias internacionales y al respeto de la legislación internacional en materia de derechos humanos.

Por su parte, la Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana conservó las obligaciones que en la materia tenía cuando era denominada Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, que implicaban, a grandes rasgos, promover el establecimiento del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y la participación ciudadana en tareas de prevención del delito.

La Reforma Penal del 18 de junio del 2008 obligó al Sistema Nacional de Seguridad Pública a vincularse con la protección de los derechos humanos. Por ello, el 2 de enero de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), derogando la anterior, pero que tenía el mismo objetivo: regular el funcionamiento del Sistema y establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados (incluyendo al Distrito Federal) y los Municipios²⁸⁷. Sin embargo, las atribuciones en materia de derechos humanos quedaron igual a las que estaban en la Ley anterior,

285 Anaya Muñoz, Alejandro. *El país bajo presión (Coyuntura y Ensayo no. 8)*. Editorial CIDE. México. 2014.

286 Sus funciones están descritas en el artículo 12 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, 2007.

287 *Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2011.*

tanto de los órganos que crea la Ley como las previstas para las personas integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Debemos resaltar que el Sistema fue modificado en su estructura para agregar a la CNDH como invitado permanente del Consejo Nacional de Seguridad, con lo que podría decirse que se cumplió con el mandato constitucional de vincular la seguridad pública con los derechos humanos, con ellos se elevó el tema de derechos humanos al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La composición del Consejo Nacional de Seguridad quedó de la siguiente forma:

- » Presidente de la República, quien preside el Consejo (no estaba con anterioridad);
- » La Secretaría de Gobernación;
- » La Secretaría de la Defensa Nacional;
- » La Secretaría de Marina;
- » La Secretaría de Seguridad Pública;
- » La Procuraduría General de la República (antes era invitado permanente);
- » El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Gobernadores de los Estados; y
- » El secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Poco tiempo después, la Policía Federal Preventiva (PFP) cambió de nombre a Policía Federal con la publicación de una nueva Ley²⁸⁸, que también determinó que pasaría a ser un órgano administrativo de la Secretaría de Seguridad Pública con la finalidad de “salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”²⁸⁹. El Comisionado Federal mantiene la misma obligación en materia de derechos humanos que le asignaba la Ley anterior y para los miembros de las organizaciones policiacas, se copia textual lo señalado en el artículo 40 de la nueva Ley General del Sistema de Seguridad Pública, que establece las obligaciones a las que se sujetarán los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Por otro lado, como parte de todo el proceso de cambio y reestructuración, se emitió un nuevo

288 Ley de la Policía Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009.

289 Artículo 2, fracción I de Ley de la Policía Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009.

Reglamento de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública que lo define como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, por lo que deja de estar adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública. En ese nuevo ordenamiento se creó el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana (CNPDPC) que tiene la responsabilidad de coordinarse con distintas instituciones para promover la cultura del respeto a los derechos humanos y la participación de la comunidad en dicha tarea²⁹⁰.

Por último, para culminar con la actualización de todo el sistema, se publicó un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, que actualizaba el marco legal de la Secretaría y formalizaba los cambios orgánico-estructurales que habían iniciado años atrás. Este nuevo ordenamiento modificó la denominación de la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos por Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana. Aunque se eliminó “derechos humanos” del nombre de la Subsecretaría, su objetivo continuó incluyendo la difusión de una cultura de participación ciudadana para el respeto de los derechos humanos y tenía la función específica de “[c]oordinar y vigilar, en el ámbito de su competencia la implementación de los ordenamientos legales en materia de Derechos Humanos”²⁹¹.

Asimismo, la Dirección General de Derechos Humanos se mantuvo bajo su adscripción con cambios importantes en sus atribuciones. Con anterioridad, estas estaban mayormente orientadas a la coordinación de la participación ciudadana en materia de prevención y protección de los derechos humanos. Sin embargo, con ese nuevo ordenamiento llega un cambio fundamental pues se concentra en la prevención y atención de violaciones a derechos humanos²⁹². Entre sus funciones se destacan: (i) colaborar

290 Artículo 13 del Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de octubre de 2009.

291 Artículo 11, fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2010.

292 En particular, el objetivo de la Dirección General de Derechos Humanos era: “Coordinar y dirigir las acciones y políticas que en materia de derechos humanos y atención a víctimas del delito se implementen en la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados, con la finalidad de promover el respeto y protección de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública.” Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2011.

con organizaciones no gubernamentales especializadas en derechos humanos, así como con otras instancias de la materia, para contar con registros y procedimientos de atención, control y seguimiento a quejas, denuncias y recomendaciones por violaciones a derechos humanos; (ii) impulsar un sistema de atención a las violaciones de derechos humanos; (iii) proponer medios alternativos para la solución pacífica de conflictos; (iv) investigar y dar seguimiento a las quejas y denuncias de posibles violaciones de derechos humanos; e, (v) implementar estrategias en el ámbito de seguridad pública para la protección de los derechos humanos de personas pertenecientes a grupos vulnerables, así como para las acciones operativas propias de la Secretaría²⁹³.

De los párrafos anteriores se puede observar que la protección de los derechos humanos parecía fortalecerse institucionalmente dentro de la Secretaría de Seguridad Pública; sin embargo, las violaciones a derechos humanos derivadas de la función policial durante la presidencia de Felipe Calderón aumentaron considerablemente. Ejemplo de ello es que, en 2006, la CNDH recibió 146 quejas contra la Policía Federal²⁹⁴, cifra que aumentó a 802 en 2012²⁹⁵; lo que la consagró como la sexta autoridad con más quejas en ese año. Dichas quejas fueron presentadas, principalmente, por prácticas como tortura y privación de la vida. Como respuesta, en 2012 la Secretaría de Seguridad Pública recibió 9 recomendaciones por violaciones a derechos humanos, siendo la tercera dependencia con mayor número de recomendaciones solo por detrás de la Secretaría de la Defensa Nacional y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado²⁹⁶.

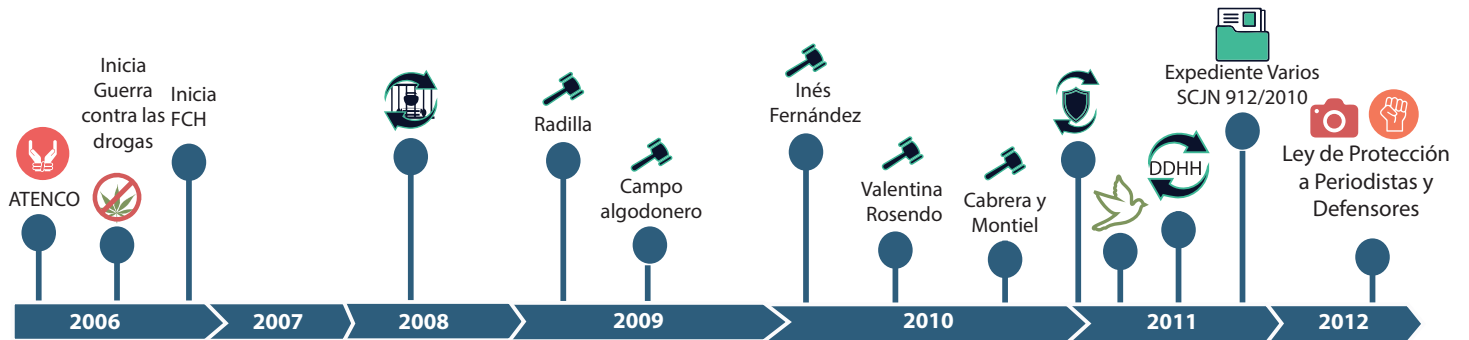
No se puede obviar que los cambios orgánico-funcionales que llevó a cabo el presidente Calderón contrastan fuertemente con la realidad de la seguridad pública del país y las violaciones a derechos humanos cometidas en su nombre durante esa época.

293 *Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2011.*

294 *CNDH. Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006. CNDH. Ciudad de México, enero 2007. Pág. 40.*

295 *CNDH. Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012. CNDH. Ciudad de México, enero 2013. Pág. 11.*

296 *Ibidem. Pág. 13.*



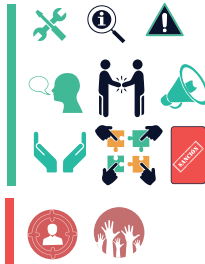
Nuevo reglamento

• La Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana se convierte en la **Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos**



• La Dirección General de Atención a Víctimas se transforma en la **Dirección General de Derechos Humanos. Ya se habla víctimas de violaciones a derechos humanos**

• La Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos se cambia a **Dirección de Vinculación y Participación Ciudadana**



Se reforma el **Artículo 21 constitucional** para señalar que las actuaciones de las instituciones de seguridad pública se regirán por el **respeto a los derechos humanos** reconocidos en la Constitución



Nueva **Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública**
Se realizan cambios en la estructura del **Consejo Nacional de Seguridad Pública**

• Se incluye como miembros a la Secretaría de Seguridad Pública, a los Gobernadores de los Estados y al Presidente de la República. Este último preside el Consejo

• Se incluye a la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** como invitado permanente



La **Policía Federal Preventiva** se convierte en la **Policía Federal**
Se mantienen las funciones sobre derechos humanos del Comisionado General y de los miembros de la Policía

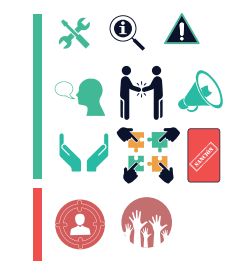


El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional regresa a la SEGOB
Se crea el **Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana**



Nuevo reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública

• La **Subsecretaría de Prevención y Derechos Humanos** cambia a **Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana**
Se conservan atribuciones en derechos humanos y se pone mayor **énfasis en la investigación de violaciones a derechos humanos**



Enrique Peña Nieto 2012-2018

Si hay algo que distingue a los gobiernos del PRI y el PAN, es el lugar que le dan a la seguridad pública en la Administración Pública Federal. Mientras el PAN se encargó de crearle su propia dependencia, el PRI ha preferido controlarlo desde la Secretaría de Gobernación.

Por eso, uno de los primeros actos de gobierno de Enrique Peña Nieto al llegar a la silla presidencial, fue reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para desaparecer a la Secretaría de Seguridad Pública y que la Secretaría de Gobernación asumiera nuevamente sus funciones, así como la adscripción de sus órganos administrativos desconcentrados, entre los cuales se encontraba la Policía Federal. En el mismo decreto, publicado el 2 de enero de 2013, se establece la creación de la figura del Comisionado Nacional de Seguridad, quien será la persona que auxilie al secretario de Gobernación en las tareas de seguridad pública.

En respuesta, el 2 de abril de ese mismo año, se publicó un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación para reorganizar la institución de manera que se asumieran formalmente las nuevas responsabilidades en materia de seguridad pública, así como que se definiera la posición y atribuciones del Comisionado Nacional de Seguridad dentro de su estructura orgánica.

Comparando la estructura y funciones que en materia de derechos humanos tenía la extinta Secretaría de Seguridad Pública con la figura del Comisionado Nacional de Seguridad Pública, se observa que la primera tenía una estructura mucho más robusta y unas atribuciones mucho más específicas que la segunda. A diferencia de la Secretaría de Seguridad Pública, la estructura del Comisionado Nacional de Seguridad no cuenta con oficinas que tengan como encomienda principal el respeto y protección de los derechos humanos, ni actividades de prevención, investigación o sanción de graves violaciones.

Sin embargo, sí existen funciones en materia de derechos humanos para el Comisionado de Seguridad, así como en unidades y direcciones generales que, si bien no llevan “derechos humanos” en su denominación, sí ejercen facultades en la materia, tal y como se describe a continuación.

El Comisionado Nacional de Seguridad está facultado para, entre otras cosas: *(i) ejercer el mando sobre*

la fuerza pública para proteger a la población de todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos; (ii) participar en la atención integral a víctimas; (iii) publicar una página electrónica para registrar los datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas; e (iv) implementar mecanismos de protección de derechos humanos.

Además, la Dirección General de Apoyo Jurídico tiene atribuciones para: *(i) coadyuvar en la investigación, resolución y seguimiento de quejas y denuncias de posibles violaciones a derechos humanos; (ii) intervenir en las recomendaciones y propuestas de conciliación que emita la CNDH; y, (iii) coordinar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH.*

Una de las cuestiones más controvertidas en materia de seguridad durante el periodo de Enrique Peña Nieto fue la publicación de la Ley de Seguridad Interior, el 21 de diciembre de 2017. Si bien esta Ley versa sobre seguridad interior, es menester traerla a colación pues tiene importantes implicaciones sobre la seguridad pública y derechos humanos. La Ley permite a las Fuerzas Armadas realizar actividades propias de la policía, muy en contra de las recomendaciones internacionales y de los señalamientos de la sociedad civil y la academia. La Ley no crea instituciones, pero institucionaliza las prácticas -porque nunca hubo una política pública integral para combatir al crimen organizado- que por años han violado derechos humanos y contribuido a la situación actual de desapariciones forzadas, tortura y ejecuciones.

En materia de desapariciones forzadas, específicamente, es importante señalar que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017, contempla la creación de una Comisión Nacional de Búsqueda de Personas como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación²⁹⁷, encargado de ejecutar acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas.

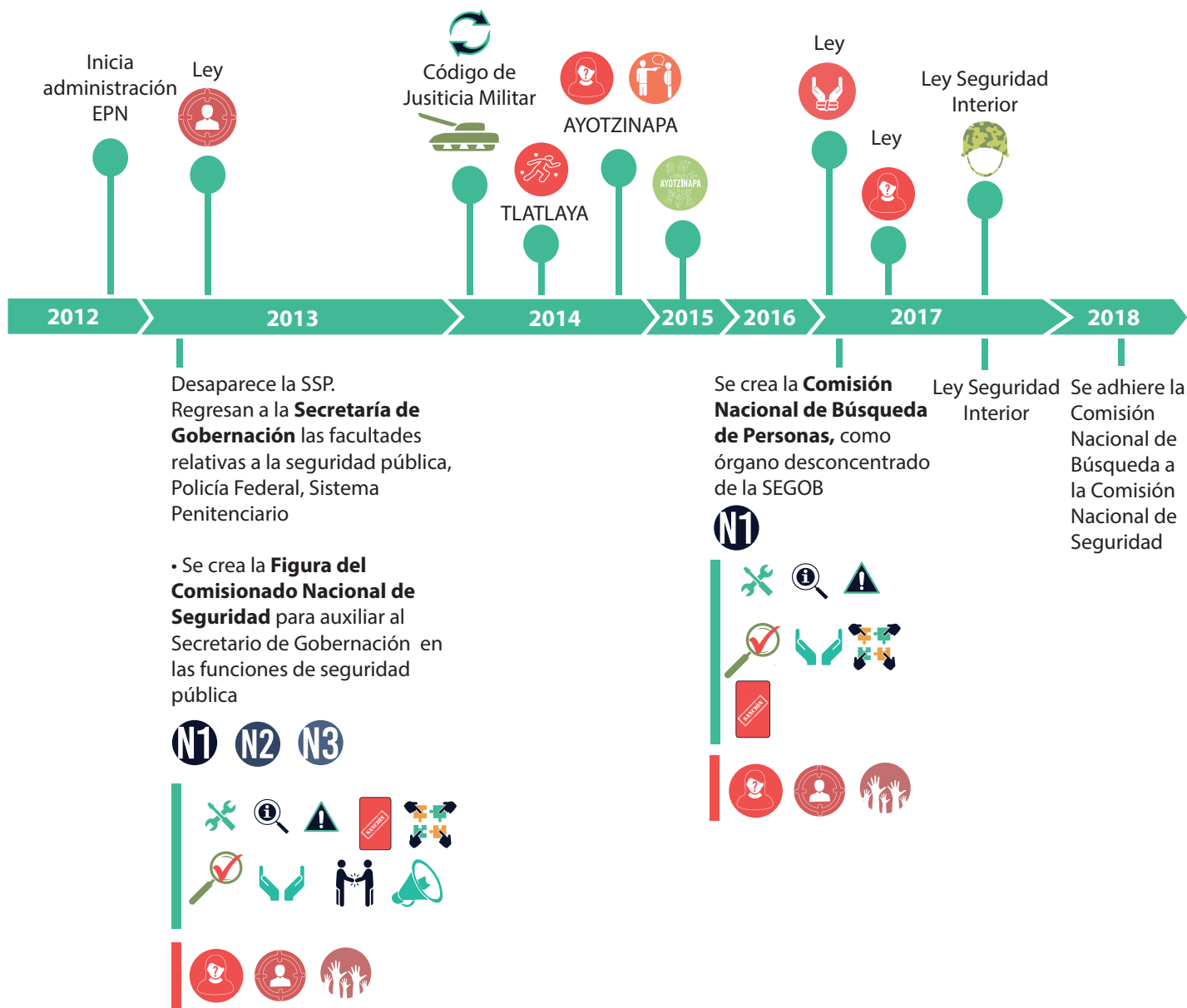
297 Artículo 50 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017.

Algunas personas entrevistadas, señalaron que las expectativas de los colectivos civiles de búsqueda que impulsaron la Ley eran que dicha Comisión tuviera una independencia real y se le otorgara nivel de subsecretaría o de oficialía mayor; sin embargo, el 2 de abril de 2018, por acuerdo del Secretario de Gobernación, la Comisión fue adscrita al Comisionado Nacional de Seguridad²⁹⁸. A la fecha, no se ha publicado ninguna reforma al reglamento vigente que refleje los cambios estructurales en la Secretaría de Gobernación que implica la adscripción de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas bajo su jurisdicción.

En el transcurso de 24 años, la seguridad pública se ha politizado. Los altos índices de violencia, el crecimiento del crimen organizado y la impunidad en México han creado el terreno perfecto para crear, modificar y desaparecer estructuras y atribuciones dentro de la APF en periodos cortos de tiempo. La falta de una estrategia sólida en materia de seguridad pública ha provocado que la institucionalización de la política pública de derechos humanos en dicha materia no sea otra cosa más que una herramienta para “apagar fuegos” generados por la participación de la Policía Federal en la comisión de graves violaciones a derechos humanos.

En ese sentido, el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en las instituciones de seguridad pública que se ha dado en los más altos niveles, no ha logrado impactar en todos los miembros de la policía. La participación de la Policía Federal se ha documentado en muchos de los casos de graves violaciones a derechos humanos, tales como la masacre en Tanhuato, la desaparición de los 43 estudiantes en Ayotzinapa, entre otras. Las detenciones arbitrarias, la tortura y las ejecuciones siguen siendo prácticas comunes en el ejercicio de la seguridad en México.

298 Véase: Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente los órganos administrativos des-concentrados de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2018.



4.1.5. Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos

La Comisión Política Gubernamental es el órgano de coordinación interinstitucional de la APF, que está encargado de articular e implementar una política de Estado en materia de derechos humanos.

Su antecedente está en la *Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos*, cuyo objetivo era, como su nombre lo indica, coordinar las acciones del gobierno federal para dar cumplimiento a sus compromisos internacionales en la materia²⁹⁹. Sus integrantes debían tener rango de subsecretario o equivalente y eran representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores (que presidía la Comisión), de la Secretaría de Gobernación (que tenía la secretaría técnica), de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina. Además, estaban de invitados permanentes (con voz, pero sin voto) la PGR y la CNDH³⁰⁰. Esa Comisión Intersecretarial funcionaba en 7 mesas de trabajo que versaban sobre distintos temas; sin embargo, ninguno estaba relacionado con graves violaciones a derechos humanos³⁰¹.

El 11 de marzo de 2003, se deroga el acuerdo que creó a la Comisión Intersecretarial y se crea, con carácter permanente, la *Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos* (CPGMDH). Su objetivo es “[c]oordinar las acciones que lleven a cabo, a nivel nacional e internacional, las distintas dependencias y entidades de la APF en materia de política de derechos humanos, con el fin de fortalecer

la promoción y defensa de estos derechos”³⁰². En el cumplimiento de sus funciones, esta Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos es quien encomienda a la Secretaría de Gobernación la coordinación de los trabajos para la presentación de los Programas Nacionales de Derechos Humanos.

La nueva Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos tiene una nueva estructura: (i) sube de nivel, pues determina que los integrantes deberán tener nivel de titulares de las dependencias o, en su caso, subsecretario o titular de unidad; (ii) la presidencia de la Comisión pasa a la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores funge como vicepresidente. Además, el 27 de mayo de 2013, tras la reestructuración de la Secretaría de Gobernación, se acordó que la secretaría técnica recaería en la Dirección General de Política Pública en Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación³⁰³; (iii) se integran como miembros permanentes la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; (iv) se integran como invitados permanentes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al Instituto Nacional de las Mujeres y a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; y, (v) se contempla la participación directa de organizaciones de la sociedad civil³⁰⁴.

Sobre este último punto es importante señalar que, los testimonios recabados de las entrevistas realizadas a personas funcionarias y ex funcionarias de

299 Acuerdo por el que se constituye la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1997.

300 Además, cuando los asuntos así lo requerían, la Comisión podía invitar a otros participantes a sus sesiones, ya sean otras dependencias de la Administración Pública Federal o de organismos públicos o privados.

301 Las mesas de trabajo eran: 1. Armonización de las prácticas y legislación internas con los compromisos internacionales de México en la materia; 2. Derechos civiles y políticos; 3. Derechos económicos, sociales y culturales; 4. Grupos vulnerables; 5. Derechos de los niños; 6. Educación en derechos humanos; y, 7. Derechos indígenas. Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Página Web. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/comision-de-politica-gubernamental-en-materia-de-derechos-humanos>.

302 Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 2003.

303 En la sesión del 27 de mayo de 2013, se designa con fundamento en los artículos 2 y 6 del Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, al Doctor Ricardo J. Sepúlveda I., entonces Titular de la Dirección General de Política Pública en Derechos Humanos, como Secretario Técnico. Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Página Web. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/comision-de-politica-gubernamental-en-materia-de-derechos-humanos>.

304 Este punto en particular no está contemplado en el Acuerdo de 2003; sin embargo, los testimonios recabados a través de entrevistas a funcionarios y ex funcionarios de la Secretaría de Gobernación, así como a miembros de organizaciones de la sociedad civil, así lo señalaron.

las dependencias que forman parte de la Comisión, coincidieron en que la Comisión Gubernamental ha sido, desde entonces, un espacio de diálogo e interlocución con las organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, algunas personas integrantes de organizaciones de la sociedad civil señalaron que no es más que un espacio de simulación por parte del gobierno, pues los acuerdos que se alcanzan no se cumplen³⁰⁵.

A diferencia de su antecesor, la nueva Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos funciona en Subcomisiones, Comités de Coordinación y Grupos de Trabajo Especiales. No obstante, tampoco se contempla alguno de ellos en materia de graves violaciones a derechos humanos. Sin embargo, el contexto de crisis en el que el país se encuentra desde hace varios años se reconoció recientemente, en noviembre de 2017, con la creación de la Subcomisión de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, que da seguimiento a la política pública en materia de desapariciones, tortura y uso de la fuerza³⁰⁶. Llama la atención que a la fecha no existen documentos oficiales que den cuenta de la labor de esta Subcomisión.

A partir del 2013, se inicia un proceso de fortalecimiento de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, que incluye una reestructura para “fortalecer la coordinación, articulación y vinculación con las autoridades de los tres poderes y órdenes de gobierno, ampliar la participación de sociedad civil y lograr mayor incidencia en el diseño e implementación de políticas públicas de derechos humanos”³⁰⁷. Como parte de los resultados, en 2017 se aprobó la incorporación en calidad de integrantes de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría

del Trabajo y Previsión Social. Así como a la CEAV como invitado permanente³⁰⁸.

Por último, cabe resaltar que, respecto de la inclusión de las *graves violaciones a derechos humanos* como parte de los trabajos de la Comisión, algunas de las personas entrevistadas hicieron referencia a una mesa de trabajo “del más alto nivel” que surgió a raíz de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, para dar atención prioritaria a casos de graves violaciones a derechos humanos. Sus testimonios coinciden en que, en esa mesa de trabajo de élite, están los titulares de las dependencias con competencia en la materia. Específicamente, se hizo mención de la Secretaría de Gobernación, la PGR, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Sin embargo, no se cuenta con otra información oficial al respecto.

Si bien esta Comisión es el órgano de articulación de la política nacional en materia de derechos humanos, hasta la fecha no existe institucionalidad que haya surgido de alguna política pública emanada de ahí. Al respecto, los testimonios recabados dan cuenta de que la Comisión se ha concentrado en los últimos años a impulsar los programas estatales de derechos humanos. Sin embargo, a pesar de tener programas concluidos y aprobados en muchos estados de la república, estos no han sido publicados ni implementados por falta de voluntad política y cuestiones presupuestales, principalmente.

4.1.6. Comisión Ejecutiva de Víctimas

Los altos índices de inseguridad y violencia, así como el constante reclamo de la sociedad por una respuesta y atención efectiva, que se habían gestado desde el 2006, obligaron al gobierno federal a pensar en institucionalizar la política pública de atención a víctimas. Hasta mediados de 2011, solo existían algunos programas dentro de la PGR, la Policía Federal y otras dependencias, que brindaban servicios, principalmente ayuda médica y psicológica, a personas ofendidas o víctimas del delito. Sin embargo, las personas víctimas de violaciones a derechos humanos seguían apartadas de dichas atenciones.

305 Para un recuento más detallado sobre los retos de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Véase: Freedom House. *Diagnóstico de la formulación e implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 – Retos y Avances*. Diciembre de 2015. Pág. 15. Disponible en: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/DiagnosticoP-NDH-Recomendaciones.pdf>.

306 Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Página Web. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/comision-de-politica-gubernamental-en-materia-de-derechos-humanos>.

307 Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Página Web. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/comision-de-politica-gubernamental-en-materia-de-derechos-humanos>.

308 Esto se aprobó en la Décimo Novena Sesión Ordinaria del Pleno de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Véase: Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Página Web. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/comision-de-politica-gubernamental-en-materia-de-derechos-humanos>.

El primer antecedente de lo que hoy es la CEAV, es la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito, que nace el 6 de septiembre de 2011 como respuesta a la organización de las víctimas, específicamente del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad³⁰⁹, por la necesidad de contar con una “institución identificada inequívocamente por la sociedad que reciba a toda persona, de manera oportuna y sin distinguir su particular situación o tipo de requerimiento, proporcionándole la atención personalizada e inmediata que merece, inclusive apoyándola en la defensa legal de sus derechos”³¹⁰.

PROVÍCTIMA tenía los objetivos de evitar la revictimización de quienes habían sido víctimas de un delito, así como proteger sus derechos y asegurar su reincorporación a la vida cotidiana. Para cumplir con ello, la Procuraduría debía brindar atención oportuna, adecuada e integral a las víctimas u ofendidos del delito; así como, proporcionar servicios de atención médica, psicológica, asesoría jurídica y apoyo en la búsqueda de personas desaparecidas³¹¹. Sobre esto último, la estructura de PROVÍCTIMA contaba con una Subprocuraduría de Personas Desaparecidas o No Localizadas, que estaba encargada de coordinar las acciones con otras dependencias en materia de búsqueda de personas, para incrementar el número de personas localizadas e identificadas³¹².

Sin embargo, la institución creada parecía no responder, pues el incremento de violaciones a derechos humanos y la ineficiencia del Estado por atender tal situación continuaba. Los colectivos de búsqueda de personas que habían iniciado desde 2009 y los movimientos de víctimas, organizados e impulsados a partir de 2011, continuaron con la exigencia al gobierno federal de contar no solo con una institución sino con una política pública de atención integral a las víctimas, específicamente a las víctimas de violaciones a derechos humanos y sus familiares. Por ello,

309 *Atrocidades innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad. Open Society Foundations, 2016, pág. 132.*

310 *Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de septiembre de 2011.*

311 *Artículo tercero del Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de septiembre de 2011.*

312 *Manual de Organización General de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.*

se promulgó la Ley General de Víctimas el 9 de enero de 2013, tan solo 40 días después de la llegada de Enrique Peña Nieto a la Presidencia de la República.

El objetivo de dicha Ley es, al igual que el de PROVÍCTIMA, brindar atención integral a las víctimas y garantizarles sus derechos. No obstante, el fin de la Ley de Víctimas es más amplio y protector, pues va más allá de brindar atención médica y psicológica a las víctimas: contempla la garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación, así como la implementación de mecanismos para asegurar que todas las autoridades cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar. Incluso, la ley establece como uno de sus fines el establecimiento de sanciones respecto al incumplimiento, por acción u omisión, de sus disposiciones.

Tanto las organizaciones de víctimas como los organismos internacionales expresaron su aprobación por la publicación de la Ley³¹³, sobre todo por las visibles diferencias que tenía con la Procuraduría Social. Institucionalmente, se habla por primera vez de víctimas de delitos y víctimas de violaciones a derechos humanos; se contempla la creación de un Registro Nacional de Víctimas; y obliga a los estados de la República a adoptar leyes locales en la materia, a crear sus propios registros y a establecer unidades de atención. Además, exige la incorporación de algunas de las disposiciones de la Ley, como la representación jurídica de la víctima ante tribunales, a la normativa correspondiente.

La institucionalización de la Ley General de Víctimas recae en la figura del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, máxima institución encargada de establecer y coordinar la política pública en la materia. De acuerdo con su artículo 79, el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) está integrado por todas aquellas instituciones que, a nivel federal, estatal y municipal, en los tres Poderes de la Unión, están encargadas “de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas”. Además, son miembros también los organismos públicos de protección a derechos humanos, como las comisiones nacional y estatales de derechos humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México -y las universidades autónomas estatales-; representantes de organizaciones de la sociedad civil

313 *Cfr. Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México. Open Society Foundations, 2016.*

especializadas en la defensa de víctimas del delito y de víctimas de violaciones a derechos humanos; representantes de grupos de víctimas; académicos; un representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; e, invitados de organizaciones no gubernamentales y organismos nacionales e internacionales.

Lo anterior es un reconocimiento del Estado a que la atención a víctimas es una obligación que corresponde a todo el aparato gubernamental, en todos sus niveles. Por ello, los retos de articulación y coordinación recayeron en la figura de la CEAV, que es el órgano que opera el sistema y que permite la participación directa de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil en las actividades realizadas por la Comisión en el cumplimiento de sus obligaciones. En ese sentido, la Comisión Ejecutiva estaba integrada por 9 comisionados: 5 personas especialistas en derecho, psicología, derechos humanos o equivalentes, propuestos por universidades públicas; y 4 personas representantes de grupos de víctimas, propuestas por organizaciones no gubernamentales.

Entre las atribuciones de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas destacan: (i) garantizar el acceso a los servicios de atención a víctimas; (ii) coordinar a las instituciones competentes para atención a víctimas; (iii) operar el Registro Nacional de Víctimas; (iv) asegurar la participación de las víctimas en las acciones del Estado; y, (v) operar el Sistema Nacional de Atención a Víctimas³¹⁴. Además, en razón de que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a diferencia de PROVÍCTIMA, incluye la atribución de asesorar y representar a las personas que deseen entablar un proceso penal, o que se encuentren en medio de dicho proceso, la Ley General de Víctimas prevé la figura del Asesor Jurídico Federal para llevar a cabo dicha función.

Poco tiempo después de la entrada en vigor de la Ley, el 3 de mayo de 2013, se publica una reforma que agrega como integrantes del Sistema Nacional de Atención a Víctimas a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y a un representante de las comisiones ejecutivas locales. Además, cambia la estructura de la CEAV, la cual pasa de tener 9 comisionados a

314 La Ley General de Víctimas ha sido reformada en dos ocasiones, el 3 de mayo de 2013 y el 1 de enero de 2017. Aunque el artículo de las atribuciones de la Comisión Ejecutiva se ha reformado y adicionado, en esencia las funciones son las mismas. Las que se resumieron en este párrafo corresponden al texto vigente a octubre de 2018 de la Ley.

7 -de los cuales 4 son especialistas en la materia y 3 representantes de víctimas-.

En razón de brindar una atención integral y más especializada, la CEAV se auxiliaba de comités, entre los cuales destacan: el Comité de personas desaparecidas, no localizadas, ausentes o extraviadas; el Comité de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes; y, el Comité de personas víctimas de homicidio. Sus atribuciones estaban orientadas principalmente a la investigación y a la prevención, pues debían: (i) realizar estudios para evaluar las problemáticas que enfrentan las víctimas; (ii) elaborar estudios victimológicos sobre la frecuencia de victimización y las estrategias para prevenirla; (iii) proponer política pública en la materia de su especialización; (iv) preparar los programas emergentes de ayuda, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas de graves violaciones a derechos humanos; y, (v) dictar medidas de atención y reparación³¹⁵.

En vísperas de cumplir un año de haber entrado en vigor la Ley General de Víctimas, el 8 de enero de 2014 se formalizó la disolución de PROVÍCTIMA con la publicación de un decreto que ordenaba su transformación a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Ello significó que los recursos humanos y financieros de PROVÍCTIMA fueron distribuidos entre dos nuevas instituciones creadas por el presidente Enrique Peña Nieto. Por un lado, el personal de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas o no Localizadas fue transferido a la Unidad Especializada para la Búsqueda de Personas Desaparecidas de la PGR; mientras que, por el otro, el resto de la plantilla orgánica se transfirió a la recién creada CEAV³¹⁶.

Como consecuencia, el 28 de noviembre de 2014 se publicó el Reglamento de la Ley General de Víctimas, con el objetivo de establecer las disposiciones y lineamientos a los que se deberían sujetar las dependencias de la APF y la PGR, para la atención y protección de las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos. En dicho documento se establece que dichas autoridades pueden ser primer contacto de atención; es decir, que las víctimas no tienen que

315 Estatuto Orgánico de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2014 y reformado por última vez el 20 de diciembre de 2017.

316 Véase: Decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2014.

acudir directamente a la CEAV para recibir asistencia, sino que todas las autoridades están obligadas a proveer atención, asistencia o protección, así como a recibir la declaración de la víctima. El reglamento de la Ley señala que la CEAV deberá emitir un Programa Anual de Atención a Víctimas, que contiene los objetivos, estrategias y líneas de acción de la política pública en la materia; así como un Modelo Integral de Atención a Víctimas, que establece las instancias federales y los procedimientos para la atención, asistencia y protección a las víctimas. Ambos documentos fueron presentados en 2015³¹⁷.

El modelo de gobierno que se eligió para la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas no tardó en mostrar ineficiencias. A opinión de algunas de las personas entrevistadas, el hecho de que la Comisión funcionara en pleno, solo dio pie a que se politizara la institución y la atención no fuera efectiva y oportuna. Incluso, Open Society documentó que “algunos funcionarios que se unieron a la CEAV debido a su genuino deseo de convertirlo en un medio significativo para atender las necesidades de las víctimas (...) han denunciado influencia política y han renunciado a la Comisión”³¹⁸. En tal virtud, la Ley General de Víctimas fue reformada nuevamente el 3 de enero de 2017 para, entre otras cosas, modificar su estructura orgánica.

Al día de hoy, la CEAV cuenta con una Junta de Gobierno y un Comisionado Ejecutivo para su administración, y con una Asamblea Consultiva como órgano de consulta y vinculación con la sociedad civil y las víctimas³¹⁹.

La Junta de Gobierno está integrada por:

- » Un representante de la Secretaría de Gobernación, quien la presidirá;
- » Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

- » Un representante de la Secretaría de Educación Pública;
- » Un representante de la Secretaría de Salud;
- » Cuatro representantes de la Asamblea Consultiva, elegidos por esta; y
- » El titular de la Comisión Ejecutiva.

Por su parte, la Asamblea Consultiva tiene una conformación idéntica al pleno de la original Comisión Ejecutiva tal y como fue plasmada en la promulgación de la Ley, pues está integrada por 9 miembros, que son representantes de colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y académicos. Sus funciones deberán estar plasmadas en el reglamento de la Comisión, sin embargo, ese documento no ha sido publicado a la fecha.

Se observa que, las reformas a la Ley General de Víctimas eliminaron los comités especializados que auxiliaban a la Comisión en su labor. Si bien el texto vigente de la Ley no los contempla, sí señala que, en los casos de graves violaciones a los derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales o cualquier institución pública o privada que se dedique a la defensa de los derechos humanos, podrán proponer el establecimiento de programas emergentes de ayuda, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, acceso a la verdad y reparación integral de las víctimas³²⁰. A pesar de ello, ante la grave crisis de derechos humanos que existe hoy en día, sobre todo en materia de desapariciones forzadas, tortura y ejecuciones, no se encontraron documentos o algún tipo de información que dé cuenta de la existencia de programas para atender dichas problemáticas en específico.

Desde su creación, la CEAV ha sido objeto de diversas críticas que han provocado las modificaciones señaladas. Aunque, algunas de ellas, como la politización de la institución ya han sido atendidas, otras han permanecido. Por ejemplo, se habla del limitado número de víctimas de violación a derechos humanos que se atiende en virtud de la dificultad y el largo proceso para acceder a la calidad de víctima, así como de las vagas definiciones de los términos “víctimas” y “violación a derechos humanos” en la Ley³²¹. En el mismo sentido se expresaron algunas de las personas entrevistadas que actualmente laboran en la institución

317 Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018. Sistema Nacional de Atención a Víctimas, 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/153590/PAIV-aprobado-por-el-SNAV-20-mayo-20151.pdf>; Modelo Integral de Atención a Víctimas. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127943/MIAVed.pdf>.

318 Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México. Open Society Foundations, 2016. Pág. 136.

319 Artículo 84 ter, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2017.

320 Artículo 90 de la Ley General de Víctimas.

321 Cfr. Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México. Open Society Foundation, 2016.

o lo hicieron en años anteriores. Específicamente, se hizo mención reiterada de que, ante la falta de un reglamento, “nadie sabe a ciencia cierta lo que debe de hacer”. A todo ello se suma el hecho de que la deuda con las víctimas es tan grande, que la institución está rebasada en capacidad y, aunque se va caminando hacia adelante, es siempre de forma reactiva y la realidad alcanza y sobrepasa a la institución.

4.2. Órganos Constitucionales

4.2.1. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La CNDH fue creada con el objetivo de establecer un sistema general e integral de protección no jurisdiccional de derechos en México³²². La trayectoria de dicho mandato ha buscado disminuir la simulación legal que ha caracterizado la cultura política del país y construir un nuevo marco institucional con el objetivo de articular instituciones e incorporar los nuevos diseños de institucionalidad construidos a nivel regional e internacional por los órganos de protección de derechos humanos³²³.

El análisis de la trayectoria institucional de la CNDH que a continuación se presenta, busca identificar si la estructura orgánica de la institución ha permitido aportar a la articulación con otras instituciones y, por ende, si ha aportado a la efectiva prevención, investigación y sanción de aquellas violaciones a derechos humanos consideradas como graves.

Antecedentes³²⁴

Los primeros esfuerzos por incluir una política de derechos humanos en el país desde la APF, tuvieron origen dentro de la Secretaría de Gobernación a finales de los ochenta a través de la Dirección General de Derechos Humanos, la cual estaba concentrada en el

estudio y formulación de normas jurídicas en la materia como se señaló en el apartado anterior³²⁵.

Ante la necesidad de contar con un sistema general e integral de protección no jurisdiccional de derechos humanos, se crea por decreto presidencial en 1990 la CNDH como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación³²⁶. Dicha creación se da en el marco del asesinato en 1990 de Norma Corona Sapién, quien había denunciado a mandos de la Policía Judicial Federal (PJF) en el estado de Sinaloa, por estar coludidos con el narcotráfico. El entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari optó por establecer un órgano de control político que permitiera una fiscalización por fuera de los tribunales del actuar del Ejecutivo en materia de derechos humanos inspirado en el sistema *Ombudsman*³²⁷. Sin embargo, como se apunta desde la academia y la sociedad civil, la creación de la CNDH atendió, en el marco del conflicto en Chiapas, a los requerimientos de las cláusulas democráticas de los tratados internacionales en materia económica, las cláusulas democráticas de tratados internacionales con Europa y el posicionamiento de México en organismos internacionales³²⁸.

La CNDH quedó adscrita al titular de la Secretaría de Gobernación con el mandato de: “proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional”³²⁹.

En esta primera versión de la CNDH se establecieron funciones de carácter amplio y general que dejaban vacíos importantes frente a la materialización del mandato. Las funciones incluían (i) proponer la política pública en materia de derechos humanos, (ii) la creación de mecanismos de coordinación para la

322 Carmona Valencia Salvador. *La CNDH y el esfuerzo creador de Jorge Carpizo en Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos humanos, tomo V, vol. 2. IJ UNAM, México, 2015.*

323 Cfr. FUNDAR. *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos. Nuevas instituciones, viejas prácticas, 2009.*

324 Los titulares anteriores al periodo de análisis fueron: Carpizo MacGregor (6 de junio de 1990 a 4 de enero de 1993) y Madrazo Cuellar (14 de enero de 1993 a 26 de noviembre de 1996).

325 *Manual de Organización General de la CNDH, abril 2008, pág. 14.*

326 *Decreto por el que se crea la CNDH como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.*

327 Magaloni. Ana Laura y Elizondo Carlos. *¿Qué hacer con la CNDH? Nexos, 1 de noviembre de 2014.*

328 *Información recabada de las entrevistas realizadas entre marzo y junio de 2018.*

329 *Decreto por el que se crea la CNDH como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.*

ejecución de la política, (iii) generar programas de atención a los reclamos sociales en la materia, (iv) elaborar programa de prevención, representar al Estado mexicano ante organismos internacionales de derechos humanos e (v) impulsar programas y acciones para dar cumplimiento a los tratados internacionales de los que hace parte México.

El diseño institucional de la CNDH partió de la figura del presidente elegido directamente por el Ejecutivo Federal y un Consejo de personas expertas con la función de examinar la problemática en derechos humanos en el país y proponer al presidente directrices para la prevención y garantía de estos. Además de dichas figuras se incluyó a la estructura un Secretario Técnico para el Consejo y un Visitador como apoyo en el desempeño de las funciones del presidente. Este último tenía la función de denunciar ante las autoridades competentes actos que conociera y que pudieran comportar violaciones a derechos humanos.

En esa primera etapa de la CNDH se comienza a observar, aunque de forma cautelosa, la inclusión dentro de la estructura orgánica, prácticas consideradas como violaciones graves a los derechos humanos. En septiembre de 1990 se crea por acuerdo del Consejo Consultivo, el Programa de Presuntos Desaparecidos con el objetivo de “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 de los agraviados”³³⁰. Si bien ni el mandato ni la denominación hacían alusión a la desaparición forzada, el objetivo real de dicho programa era investigar este tipo de conductas en el contexto de la llamada “Guerra Sucia” ante el reclamo de familiares y organizaciones de la sociedad civil que exigían la investigación y sanción de los hechos. No obstante, la información recabada por dicho programa se mantuvo reservada hasta el 2001.

El programa fue conformado por un grupo de trabajo interdisciplinario en el que participaron miembros de la CNDH y de la PGR. La inclusión de la PGR se debió, según se desprende de la propia CNDH, a “la carencia de un marco jurídico que regulara adecuadamente el trabajo de la Comisión Nacional, sus facultades,

atribuciones y, en especial, los procedimientos de investigación”³³¹.

A la par de dicho programa, en 1991, la CNDH creó el Programa Especial de Periodistas como primer reconocimiento de la vulnerabilidad del gremio en México. Dicho programa tenía el mandato de atender y tramitar quejas de los agravios cometidos contra los informadores públicos, así como dar seguimiento a los casos en los que hubiese incurrido en una violación de los derechos humanos³³². Asimismo, se creó el Programa de Atención a Migrantes cuyo objetivo principal era la “atención integral al evento migratorio, desde la prevención de violación a derechos humanos, hasta la defensa misma de los derechos de las personas en contexto de migración”³³³.

Durante los primeros años de funcionamiento de la CNDH, se cuestionó desde la sociedad civil y la academia, que esta fuera parte del gobierno federal, en tanto se convertía en juez y parte³³⁴. Es por ello que, a través de la reforma constitucional del artículo 102 de 1992 y la adición del apartado B, se da la facultad al Congreso de la Unión de establecer un organismo de protección de los Derechos Humanos³³⁵. Con base en dicha reforma se aprueba la Ley de la CNDH, por medio de la cual esta institución se transforma de órgano desconcentrado en un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La designación del presidente la mantuvo el Ejecutivo Federal, aunque con aprobación de las dos terceras partes del Senado de la República³³⁶. La legislación mantenía la estructura de presidente, Consejo

330 Véase: Programa de Presuntos Desaparecidos. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Presuntos_Desaparecidos.

331 CNDH. Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los setentas y principios de los ochentas, pág. 3. 2001.

332 Rochín Del Rincón Jaime y Sepúlveda Ricardo. Diagnóstico y perspectivas de los mecanismos legales y administrativos para atender agresiones contra periodistas. Freedom House, 2012. El Programa dentro de sus primeras tareas estudió 55 casos de agresiones y asesinatos que le fueron presentados por la Unión de Periodistas Democráticos. Una escritora estadounidense que rastreó el destino de ese programa ha dicho: “Dos años después, la Comisión había completado las investigaciones en 40 de esos casos. Trejo Delarbre Raúl. Veinte Años de Prensa en México Revista Latina de Comunicación Social 6 – junio de 1998. En 1993 el programa adquirió el carácter permanente dentro de la CNDH.

333 Véase: Programa de Atención a Migrantes en página web de CNDH.

334 Manual de Organización General de la CNDH, abril 2008.

335 Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1992.

336 Ley de la CNDH. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.

Consultivo y daba la posibilidad de incluir hasta cinco Visitadurías Generales.

Si bien con dicha reforma se realizaron cambios que legitimaron a la CNDH, se continuó cuestionando de parte de distintos sectores, frente a la politización de la elección del presidente y del Consejo Consultivo; el cual tiene un importante papel en la autorización y publicación de recomendaciones que exponen a autoridades y figuras políticas, lo cual impedía tener una autonomía plena frente al monitoreo de la situación de derechos en el país.

Las funciones principales que daba la legislación a la CNDH estaban centradas en la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación en materia. Asimismo, le otorgaba la competencia para conocer quejas en contra de autoridades y servidores públicos de carácter federal y en casos donde estuvieran involucradas autoridades de diferentes niveles de gobierno; así como para emitir recomendaciones, las cuales en sus primeros años de trabajo estuvieron centradas principalmente en las entidades federativas y la Procuraduría General de la Nación.

Para establecer las funciones y la estructura de la CNDH se expidió su reglamentación en noviembre de 1992³³⁷. La cual establecía la inclusión de diversas direcciones a la Presidencia, entre las cuales destacaban la Dirección General de Quejas y Orientación y la Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones. En cuanto a las Visitadurías Generales se establecieron tres: la Primera y la Segunda tenían facultad de atender quejas de violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza, excepto aquellas relacionadas con el sistema penitenciario, de la cual era competente la Tercera Visitaduría. Posteriormente, se crearon programas para atender poblaciones de especial protección como pueblos indígenas y mujeres.

De igual forma, se otorga a la CNDH la facultad de “emitir recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos”. No obstante, dicha facultad fue ejercida hasta el año 2001³³⁸. En materia de graves violaciones a derechos

humanos, se incluye la prohibición expresa de utilizar la herramienta de conciliación frente a “violaciones a los derechos a la vida o a la integridad física o psíquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias”³³⁹. Sin embargo, no se desarrolla ninguna definición sobre la calificación de grave.

En febrero de 1994, en el marco del conflicto en Chiapas, se creó por acuerdo del Consejo Consultivo, la Coordinación del programa para la investigación de quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos en los Altos y Selva de Chiapas³⁴⁰. El mandato de dicha coordinación era recibir, investigar y resolver los casos análogos que pudieran presentarse como secuela de dicho conflicto. El Programa, con base en San Cristóbal de las Casas, incorporó visitadores adjuntos, médicos forenses, criminólogos y personas encargadas de capacitación en derechos humanos y comunicación social. La Coordinación dependía al momento de su creación del presidente de la CNDH. Entre los casos que documentó la CNDH en el marco del conflicto, se evidenciaron ejecuciones extrajudiciales y expulsiones de comunidades indígenas de sus territorios que derivarían en recomendaciones a autoridades federales y locales³⁴¹.

Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000³⁴²

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, se acentuó el deterioro de la situación de los derechos humanos en México, lo cual evidenció la necesidad de generar cambios a la CNDH de forma que pudiese hacer frente a dicha situación. Respecto a la comisión de graves violaciones a derechos humanos, si bien en dicha época no había una facultad expresa en la materia, se observan las primeras recomendaciones frente a ese tipo de vulneraciones cometidas por agentes estatales. Ejemplo de ello es la falta de investigación,

y locales sobre la práctica de tortura (2005); el uso ilegítimo de la fuerza (2006); la atención a víctimas del delito (2007); agresiones a periodistas (2009 y 2015) y sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos (2016).

339 *Reglamento de la CNDH. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992. Artículo 117.*

340 *Acuerdo Consejo de la CNDH, en su Quincuagesimoséptima Sesión, celebrada el 7 de febrero de 1994. 1/94.*

341 *Véase: Informe Especial Sobre Ejecuciones en Chiapas. Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, AC, junio de 1999.*

342 *Durante este sexenio los titulares fueron: Madrazo Cuellar (14 de enero de 1993 a 26 de noviembre de 1996), Rocatti (8 de enero de 1997 a 13 de noviembre de 1999) y Soberanes Fernández (16 de noviembre de 1999 a 15 de noviembre de 2009).*

337 *Reglamento de la CNDH. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992.*

338 *En materia de graves violaciones a derechos humanos se han emitido recomendaciones generales a autoridades federales*

sanción y reparación por la ejecución de 23 personas en Guerrero en la Masacre de Aguas Blancas³⁴³.

Frente a la situación de vulnerabilidad de las personas defensoras de derechos humanos en México, en 1995 el Consejo de la CNDH consideró necesario ampliar las funciones del Programa de Periodistas e incluir los casos de defensores civiles de derechos humanos que en el desempeño de su labor fueran víctimas de violación a sus derechos humanos³⁴⁴. Posteriormente, en 1997 dicho Programa adquirió el carácter de Coordinación General³⁴⁵.

De la misma manera, ante el contexto de crisis de derechos derivado del conflicto armado en Chiapas y la presencia de las fuerzas armadas en los Estados del sur de México, se creó la Cuarta Visitaduría General de Asuntos Indígenas. En 1998, la CNDH publicó una segunda recomendación relacionada con graves violaciones a derechos humanos frente a la masacre de Acteal³⁴⁶.

En el marco de la crisis de derechos, la sociedad percibía que la CNDH interpretaba un doble papel desde la APF, por un lado, defendían a personas víctimas de violaciones a derechos humanos, y por el otro, desviaban las críticas sobre las autoridades mexicanas, por lo que se percibía a la CNDH como funcionarios públicos³⁴⁷. Ante dicha incongruencia y con el objetivo de dar credibilidad a la institución, en 1999 se realizó una nueva reforma constitucional del artículo 102 apartado B, con la cual la CNDH dejó de ser un organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación para convertirse en un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. Dicha reforma generó cambios en la elección de los miembros del Consejo Consultivo y del presidente, la cual quedó a cargo del Senado con previa consulta de la sociedad civil. Asimismo, se incluyó la facultad expresa de formular recomendaciones de carácter no vinculante³⁴⁸. La CNDH quedó con un presupuesto sumamente

amplio comparado con el resto de organismos de dicha naturaleza el cual se ha mantenido, incluso, en épocas de austeridad. Lo anterior atiende, según algunos académicos entrevistados, “a la legitimación del propio Ejecutivo de tener un sistema abultado de derechos humanos”³⁴⁹.

Al establecerse como organismo autónomo la CNDH, se evidenciaron necesidades que debían ser cubiertas dentro de su estructura, entre ellas la atención a víctimas. En ese sentido, en el año 2000 se establecieron funciones a las Visitadurías Generales que permitían especializar su actuación y equilibrar el aumento de quejas por violaciones a derechos humanos. La más relevante, la facultad de los visitadores generales o sus visitadores adjuntos, de “interponer las denuncias penales que sean procedentes y a realizar actuaciones y diligencias en los procedimientos penales que correspondan”³⁵⁰. En febrero del mismo año, se creó el Programa de Atención a Víctimas del Delito convirtiéndose, posteriormente, en una Dirección General³⁵¹.

Con la creación del Programa de Atención a Víctimas del Delito, se incorpora por primera vez en la institución a los delitos como una categoría especial de las violaciones a derechos humanos, buscando reconocer a la víctima del delito, con el propósito de que las autoridades, tanto del Ministerio Público como del Poder Judicial u otras instancias gubernamentales que participan en su atención, ejercieran de forma efectiva las facultades de respeto y garantía de derechos humanos.

343 CNDH. Recomendación 104/95, 14 de agosto de 1995.

344 Manual de Organización General de la CNDH, abril 2008.

345 *Ibidem*.

346 CNDH. Recomendación 1/98.

347 Información recabada de las entrevistas realizadas entre marzo y junio de 2018.

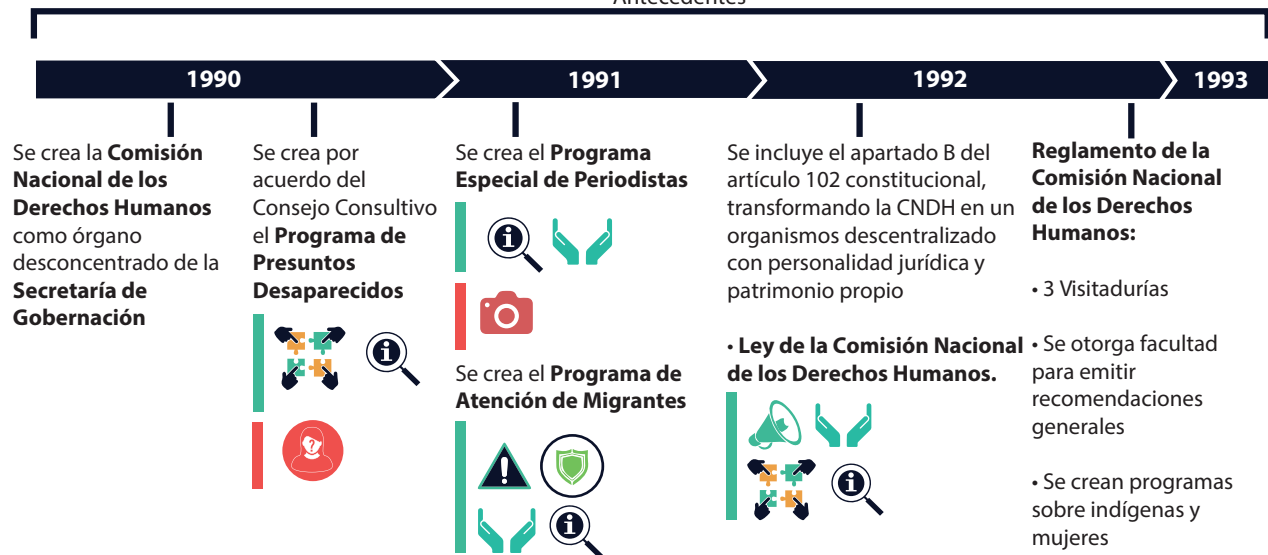
348 Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999 y Manual de Organización General de la CNDH, abril 2008.

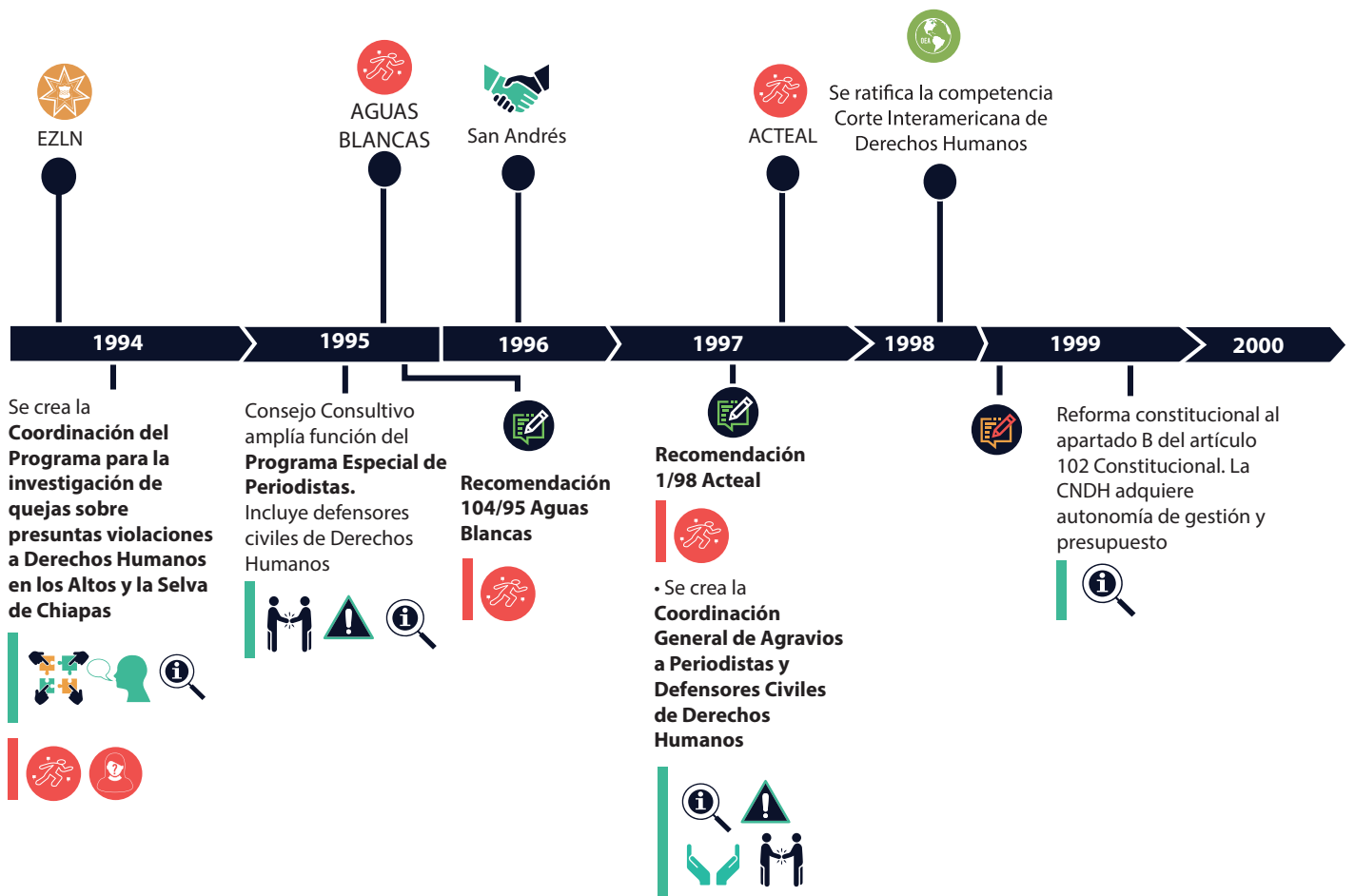
349 Información recabada de las entrevistas realizadas entre marzo y junio de 2018.

350 Acuerdo 01/2000 del presidente de la CNDH, por el que se establecen las funciones de las Visitadurías Generales de la Comisión. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero del 2000.

351 Manual de Organización General de la CNDH, abril 2008.

Antecedentes





Vicente Fox Quesada 2000-2006³⁵²

La culminación de 71 años del régimen priísta con la victoria del PAN y la búsqueda de la consolidación de una política pública en materia de derechos humanos, impactaron también en las actuaciones de la CNDH y en la forma de visibilizar hechos generadores de graves violaciones a derechos humanos y la responsabilidad por acción y omisión de entidades de la APF. Lo anterior se observó con la primera recomendación emitida al Ejecutivo Federal, la cual se relacionaba con la documentación de cientos de casos de desaparición forzada por parte de agentes del Estado, incluidas las fuerzas armadas, durante la década de los setentas y principios de los ochentas en el marco de la llamada "Guerra Sucia"³⁵³.

A la par de dicha recomendación, la CNDH ejerció por primera vez la facultad de emitir informes especiales con la publicación del Informe de la Investigación sobre Presuntos Desaparecidos en el Estado de Guerrero durante 1971 a 1974 y el Informe Especial sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas ocurrida en la década de los 70 y principios de los 80³⁵⁴. La información recabada y publicada por la CNDH abrió la puerta para visibilizar las graves violaciones a derechos humanos en el país y emitió directrices para la creación de un mecanismo de justicia transicional que, desde un nuevo gobierno al mando de la APF, pudiese garantizar la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas y sus familiares³⁵⁵. Si bien, como se analizará en el apartado de la PGR, el mecanismo no cumplió con los objetivos trazados, la publicación de la recomendación y los informes resultó en un ejercicio de memoria histórica sobre los hechos ocurridos y las deudas pendientes con las víctimas y la sociedad en general.

Entre 2002 y 2003, en materia de estructura orgánica la CNDH, reordenó sus programas y coordinaciones en las distintas visitadurías. En la Primera Visitaduría se incluyó el Programa para los Altos y la Selva de Chiapas, el cual desaparecería en 2004 con deudas pendientes frente a la investigación a violaciones a derechos humanos y un clima de tensión dentro de los diferentes movimientos sociales³⁵⁶. A la Segunda Visitaduría se adscribió el Programa de Presuntos Desaparecidos, a la Cuarta Visitaduría la recién creada Dirección General de Atención a Víctimas del Delito y a la Tercera Visitaduría el Programa General de la Frontera Norte³⁵⁷. En diciembre de 2004 se creó una Quinta Visitaduría, la cual, por acuerdo del Consejo Consultivo, fue constituida para atender asuntos migratorios y tener a su cargo las oficinas que fueron establecidas en las ciudades de Tijuana, Baja California; Nogales, Sonora; Ciudad Juárez, Chihuahua; Reynosa, Tamaulipas; Tapachula, Chiapas y Villahermosa, Tabasco.

Ante las diversas modificaciones de la institución en los últimos años, se publicó un nuevo reglamento interno en 2003 y el primer manual de organización en 2005³⁵⁸. Tanto en la reglamentación como en la organización se incorporaron diversas funciones. En primer lugar, dentro de la facultad de atracción de la CNDH se incluyó expresamente el carácter de grave al establecer que: "la facultad de atracción a que se refiere el artículo 60 de la Ley podrá ejercerse cuando se trate de una presunta violación a derechos humanos que por su naturaleza trascienda el interés de la entidad federativa e incida en la opinión pública nacional, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad."

352 Durante este sexenio el titular fue: Soberanes Fernández (16 de noviembre de 1999 a 15 de noviembre de 1999).

353 CNDH. Recomendación 26/2001, 27 de noviembre de 2001. Después de esta recomendación no se ha observado otra dirigida al Ejecutivo Federal.

354 CNDH. Informe de la Investigación sobre Presuntos Desaparecidos en el Estado de Guerrero durante 1971 a 1974 e Informe Especial sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80, 2001. Frente a la facultad de emitir informes especiales durante la administración de Fox también resaltaron los informes de 2003 y 2005 sobre el contexto de desapariciones y violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, Chihuahua.

355 Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2001.

356 Dejan Chiapas dos ONG y la CNDH. Proceso, 14 de diciembre de 2004.

357 Manual de Organización General de la CNDH, abril 2018. El antecedente del Programa General de la Frontera Norte (creado en octubre de 2002) fue el Programa Regional ubicado en Reynosa Tamaulipas (creado en febrero del mismo año), el cual tenía por mandato atender las quejas vinculadas con el fenómeno migratorio en la franja fronteriza del norte del país, así como las relacionadas con el ámbito general de quejas, y brindar al público orientación jurídica. Asimismo, tenía como objetivo prevenir las conductas violatorias a los mismos, a través de visitas de supervisión a estaciones migratorias y puntos de revisión. CNDH. Informe de Actividades 2002.

358 Acuerdo del Consejo Consultivo por el que se aprueba el Reglamento Interno de la CNDH. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003 y Manual de Organización General de la CNDH. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2005.

En segundo lugar, en materia de recomendaciones generales, se otorgó al Consejo Consultivo la facultad de que estas sean sometidas a su consideración para su análisis, observaciones al texto, autorización y emisión. Lo anterior permitió un balance entre el presidente y el Consejo, generando mayor importancia al perfil y elección de las y los integrantes del Consejo por parte del Senado, pero también mayor peso político. En ese sentido, algunas designaciones de miembros del Consejo fueron cuestionadas por la sociedad civil a lo largo de las administraciones de la institución.

En el caso de las Visitadurías Generales, destacan varias funciones en materia de graves violaciones a derechos humanos sin que nuevamente, el carácter de grave estuviera definido por la institución. Entre ellas, la facultad de solicitar medidas cautelares a las autoridades competentes para que “se conserve o restituya a una persona en el goce de sus Derechos Humanos, así como para que, ante las noticias de la violación reclamada, cuando esta se considere grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones aducidos”. Para la Segunda Visitaduría se observa la función de realizar actividades de conciliación para la solución inmediata de violaciones a derechos humanos. No obstante, se mantiene la prohibición expresa de utilizar dicha herramienta en violaciones graves o de lesa humanidad.

En el Manual de Organización de la CNDH de 2005 también se plasman funciones frente a la práctica de la tortura al dar la facultad a la Primera y Cuarta Visitaduría, de firmar los acuerdos de conclusión de los expedientes de queja y las cédulas de calificación de los expedientes que se refieran a tortura. En el mismo sentido, se otorga dicha facultad a la Quinta Visitaduría haciendo especial mención a casos de tortura en contra de periodistas y personas migrantes. De igual forma, se incluye como función de la Primera Visitaduría frente a las víctimas del delito:

“gestionar los servicios médicos, psicológicos y de asistencia social a las víctimas u ofendidos por los delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, violencia intrafamiliar, privación ilegal de la libertad, tortura y delitos violentos -robo, lesiones, daño en propiedad ajena y homicidio y de presuntos desaparecidos- para que las autoridades públicas e instituciones privadas las atiendan de acuerdo a la naturaleza del delito o al daño que han sufrido hasta su restablecimiento.”

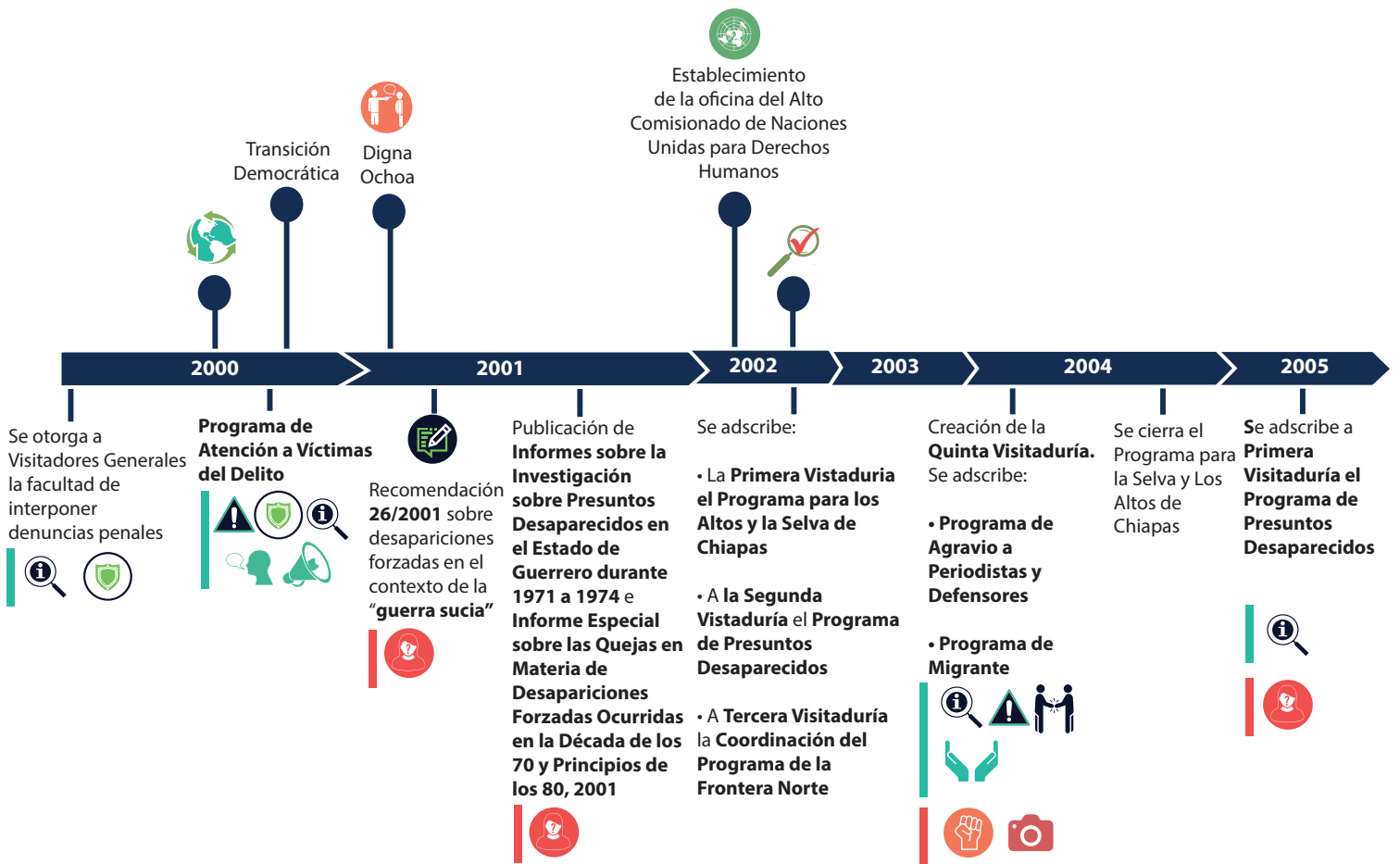
Respecto a dicha facultad se evidencia que no hay un reconocimiento expreso frente a violaciones a derechos humanos ya que califica todas las conductas como delitos. Además de no establecer un enfoque diferencial frente a la gestión de medidas de rehabilitación de aquellos hechos considerados como graves.

Asimismo, se modificó el organigrama de la CNDH y se readscribieron programas y temáticas a las Visitadurías Generales. Se ubica al mismo nivel la Presidencia y el Consejo Consultivo, lo cual atiende al aumento de funciones y de toma de decisiones del Consejo. En el caso de las Visitadurías, en la Primera Visitaduría quedaron adscritos los Programas de Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia; de Atención a Víctimas del Delito; y el de Presuntos Desaparecidos. En la Tercera Visitaduría se incluyó las temáticas relacionadas con el sistema penitenciario. La Cuarta Visitaduría quedó como la encargada de los asuntos de indígenas. Mientras que, a la Quinta Visitaduría, quedaron adscritos los programas de atención a migrantes y a periodistas y defensores civiles de derechos humanos.

Con la reforma constitucional al artículo 102 de septiembre de 2006, se le otorgó competencia a la CNDH para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución³⁵⁹.

Como en el sexenio anterior, se observa en las recomendaciones una tendencia de priorizar casos relacionados con los gobiernos locales y no con la APF, específicamente no se observan recomendaciones a entidades como la Secretaría de la Defensa Nacional o las entidades de Seguridad Pública de la época, a pesar de la documentación de estas por parte de la sociedad civil y los organismos internacionales de protección.

359 Decreto por el que se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2006.



Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012³⁶⁰

Durante la administración de Felipe Calderón se llevaron a cabo modificaciones a la CNDH y se conocieron casos emblemáticos que impactaron en la forma de entender y atender las graves violaciones a derechos humanos en México, principalmente en el marco de la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y respecto al aumento de vulneraciones cometidas por parte de estas, así como de distintas entidades de seguridad pública y de investigación, tanto de la APF como de las entidades federativas³⁶¹.

En 2006 la CNDH emitió una recomendación y un informe especial sobre los hechos ocurridos en San Salvador Atenco en mayo de ese mismo año. Si bien la CNDH no realiza un ejercicio de calificación de los hechos como graves violaciones a derechos humanos, en varios apartados de la recomendación le da el carácter de grave a los hechos de tortura, violencia sexual, detención arbitraria y privación de la vida derivados del uso excesivo de la fuerza pública³⁶².

En materia de institucionalidad frente a graves violaciones a derechos humanos, en 2007, a través de la Dirección General de Presuntos Desaparecidos, la CNDH 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. 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. Este registro constituyó la primera fuente de información distinta a la oficial en materia de desapariciones ante la falta de información por parte del gobierno federal³⁶³.

En el mismo año se designó a la CNDH para implementar el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura con el objetivo de dar cumplimiento al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que había sido ratificado el 11 de abril de 2005. Este mecanismo tiene como mandato, supervisar el trato y las condiciones de detención de las personas privadas de la libertad. Para materializarlo se modificó el artículo 61 del Reglamento donde se establece que la Tercera Visitaduría General es la responsable de coordinar las acciones de la CNDH en relación con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura³⁶⁴. A la fecha se han emitido 13 recomendaciones por parte del Mecanismo.

En 2010 se diseñó el Sistema Nacional de Alerta de Violaciones a los Derechos Humanos para “poder identificar las áreas y situaciones en donde existen riesgos potenciales de ocurrir violaciones a los Derechos Humanos, en términos de indicadores y termómetros eficaces, capaces de proporcionar un dictamen preventivo”³⁶⁵. Dicho Sistema evidenció las consecuencias de la guerra contra las drogas, incluyendo entre los principales hechos violatorios las detenciones arbitrarias, los actos de tortura, la práctica de la desaparición forzada y las ejecuciones. Sin embargo, solo está disponible la información entre 2015 y 2018.

Durante 2011, la CNDH ejerció la facultad de emitir informes especiales para evidenciar el carácter generalizado de las violaciones graves cometidas tanto por grupos de la delincuencia organizada como de agentes estatales en contra de la población migrante en tránsito por México, documentando privaciones de la vida, secuestros masivos, actos de tortura, violencia sexual, entre otras³⁶⁶. Asimismo, se publicó

360 Durante este sexenio los titulares fueron: Soberanes Fernández (16 de noviembre de 1999 a 15 de noviembre de 2009) y Plascencia Villanueva (16 de noviembre de 2009 a 15 de noviembre del 2014).

361 En materia de graves violaciones a derechos humanos, del 2006 al 2014 la CNDH emitió 56 recomendaciones en relación con la privación del derecho a la vida, que involucraron a 187 víctimas; 31 estaban dirigidas a la Secretaría de Defensa Nacional y 6 la Secretaría de Marina. Así pues, 3 de cada 4 recomendaciones relativas al derecho a la vida, en ese periodo, fueron dirigidas a las fuerzas armadas. Asimismo, el presidente de la CNDH, informó que dicha institución tenía registro de 24,800 personas desaparecidas a 2014. Frente a la práctica de tortura registró un aumento de quejas por tortura y malos tratos desde 2007 y reportó un máximo de 2.020 quejas en 2011 y 2.113 en 2012, comparadas con un promedio de 320 quejas en los seis años anteriores a 2007. Entre diciembre de 2012 y julio de 2014, la CNDH recibió 1.148 quejas por violaciones atribuibles solo a las fuerzas armadas por tortura. CMPDH. Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México.

362 Recomendación 38/2006, 16 de octubre del 2006.

363 Manual de Organización General de la CNDH, abril 2018.

364 CNDH. Informe de Actividades 2007.

365 De la información disponible del Sistema Nacional de Alerta de Violaciones a Derechos Humanos (solamente está disponible 2015-2017) se observa que los hechos de mayor impacto a nivel nacional son graves violaciones a derechos humanos como: privación de la vida, desapariciones forzadas, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes.

366 CNDH. Informe sobre Secuestro de Migrantes 2011, pág.

el Informe sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México en el cual se documentaron 27 casos entre 2005 y 2011 de privación de la vida de personas defensoras de derechos humanos³⁶⁷.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011, respecto al artículo 102 constitucional impactó al mandato de la CNDH en materia de facultades, recomendaciones y designaciones³⁶⁸. Dicha reforma trasladó la facultad de investigar graves violaciones a derechos humanos que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la CNDH. Si bien, como se evidenció en el sexenio anterior, la CNDH ya venía desde el 2001 conociendo y reconociendo el carácter grave de distintos hechos, la modificación constitucional daba a la CNDH la oportunidad de categorizar expresamente los hechos considerados como graves violaciones a derechos humanos e identificaron patrones y contextos de prácticas generalizadas y sistemáticas en el marco del contexto de violencia y la guerra contra las drogas. Asimismo, el traslado de la facultad volvió a detonar el debate público sobre la definición de graves violaciones a derechos humanos, los elementos de la calificación y la relevancia de la investigación no jurisdiccional de este tipo de hechos.

Es importante reconocer que dicha facultad es discrecional ya que se activa cuando la CNDH "lo juzgue conveniente o cuando lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativa". Lo anterior, genera una condicionante política frente a la elección de los hechos que son considerados graves, ya que sin bien la Comisión ha activado dicha facultad, no hay claridad sobre los supuestos de calificación que utiliza la CNDH. Como señalan varias organizaciones de la sociedad civil y personas expertas, la CNDH no construye a partir de dicha facultad contextos o patrones partir de la calificación de grave ni ordenan reparaciones que pongan

26. Específicamente en materia de secuestro, la CNDH documentó de abril a septiembre de 2010, un total de 214, de los cuales, según el testimonio de las víctimas y testigos de hechos, resultaron 11,333 víctimas.

367 CNDH. *Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*, pág. 42. 2011.

368 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. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

un alto a prácticas violatorias de derechos humanos, como, por ejemplo, la utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública³⁶⁹.

La reforma de 2011 también buscó fortalecer el sistema de cumplimiento de recomendaciones. Si bien no logró darles el carácter vinculante, incluyó la obligación para los servidores públicos de responder las recomendaciones y el deber de fundar, motivar y hacer pública la negativa de aquellas no aceptadas. Asimismo, otorgó la facultad a la Cámara de Senadores y a las legislaturas de las entidades federativas de llamar a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Esta facultad fue ejercida en 2012, cuando el Senado solicitó al entonces Secretario de Seguridad Pública comparecer por el rechazo a cuatro recomendaciones emitidas por la CNDH de las que se desprendían graves violaciones a derechos humanos: (i) la muerte de 28 reos en un centro penitenciario en Mazatlán, (ii) la desaparición tortura y muerte de una persona por parte de elementos de la policía federal; (iii) la detención arbitraria y desaparición forzada de tres personas por parte de elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y (iv) el desalojo de estudiantes de la escuela Normal de Ayotzinapa que realizaban un bloqueo a la carretera, donde se registraron 52 jóvenes heridos y dos muertos donde se acreditó la responsabilidad de elementos de seguridad pública. Estos últimos hechos permitieron generar la primera recomendación que los calificaba como graves violaciones a derechos humanos.

En cuanto a la elección del titular de la Comisión Nacional de los Derechos y las personas integrantes del Consejo Consultivo, la reforma estableció que deben ajustarse a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley. Dicha modificación buscó fortalecer la institución como un órgano constitucional independiente y generar una participación activa por parte de la sociedad civil. Estos cambios se observaron durante el proceso de elección del último titular de la CNDH.

En 2012 se modificaron diversas disposiciones de la Ley Nacional de los Derechos Humanos para

369 Información recabada de entrevistas realizadas entre marzo y junio de 2018.

implementar la reforma constitucional³⁷⁰. En dichos cambios resalta la facultad de la CNDH para “denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda la reiteración de las conductas cometidas por una misma autoridad o servidor público, que hayan sido materia de una recomendación previa que no hubiese sido aceptada o cumplida”. La cual busca generar un papel más protagónico de la Comisión y darles más fuerza a las recomendaciones emitidas.

De igual forma, se eliminó la limitante de cinco Visitadurías Generales, lo cual permitió la creación de la Sexta Visitaduría³⁷¹ que tiene dentro de sus funciones atender quejas por violaciones graves a derechos humanos que le sean encomendadas y apoyar el seguimiento de las recomendaciones que de ellas deriven³⁷². Sin embargo, no hay claridad a nivel interno frente a quien ejerce la facultad de investigación, ya que más de una visitaduría se ha hecho cargo de hechos relacionados con graves violaciones a derechos humanos. De las entrevistas realizadas se evidencia que existe una dirección encargada sobre el tema pero que no está incluida en la estructura orgánica. También se desprende que, en la práctica, si bien las quejas relacionadas con tortura, desaparición forzada, ejecuciones, entre otras conductas, se analizan bajo los lentes de violaciones graves, la decisión final sobre la calificación recae en el titular de la CNDH³⁷³.

Aunque durante dicho sexenio se observaron avances interesantes, sobre todo frente al sistema penitenciario, en la opinión de la sociedad civil y la academia, el desarrollo del mandato de la institución continuó siendo limitado y precavido, a pesar de la capacidad financiera de la misma y el aumento de violaciones a derechos humanos a causa de la militarización. Para la sociedad civil, a pesar de las reformas y la reestructuración de la CNDH, se evidenciaba un rezago frente al número de quejas recibidas y el número de recomendaciones publicadas, así como el subregistro en

algunas temáticas, como por ejemplo la práctica de tortura y otros tratos crueles inhumanos y degradantes. Además, se percibe una gran brecha entre la estructura orgánica en el papel y la experiencia de las personas al momento de acudir a la institución³⁷⁴.

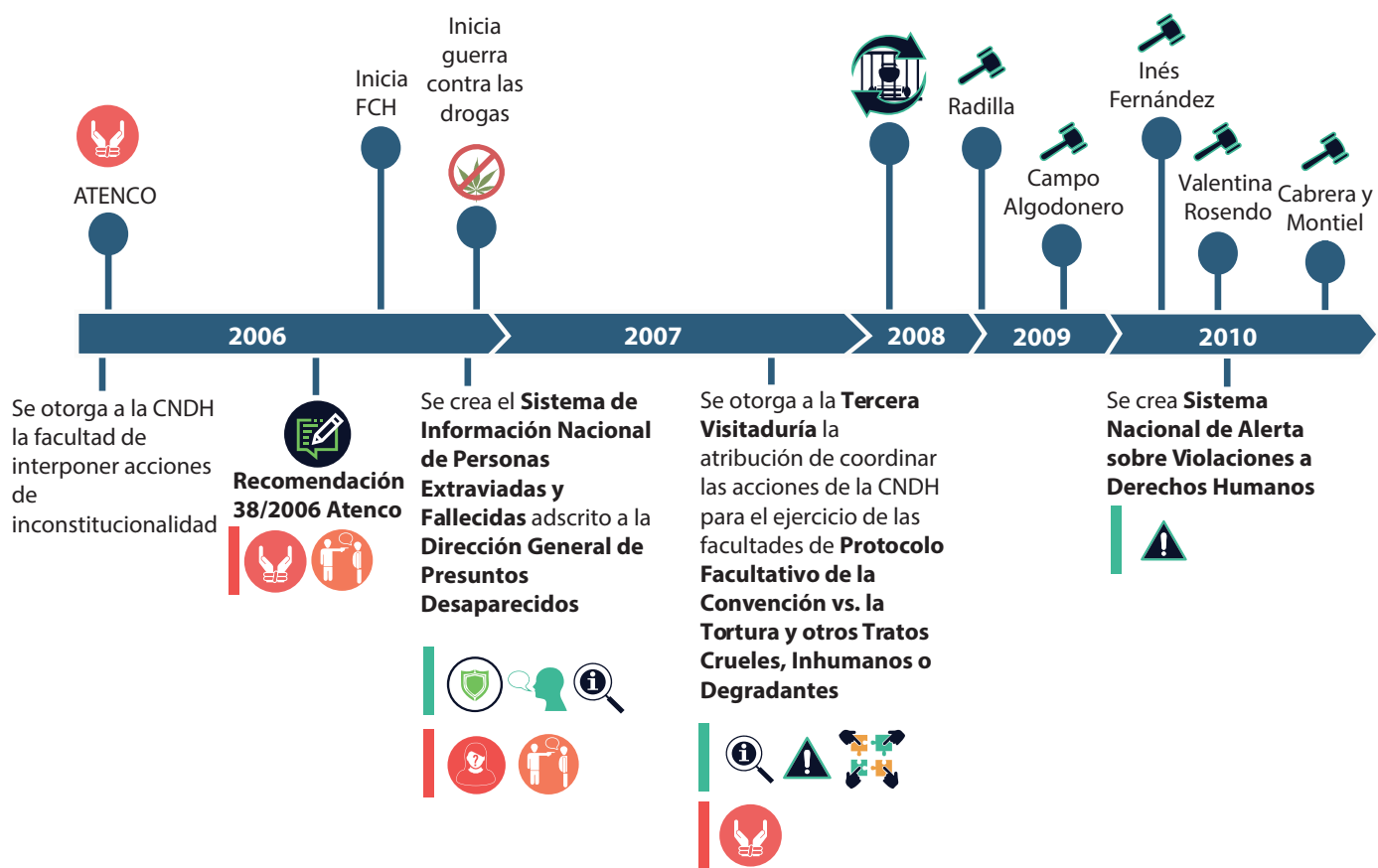
370 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la CNDH y se adiciona el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2012.

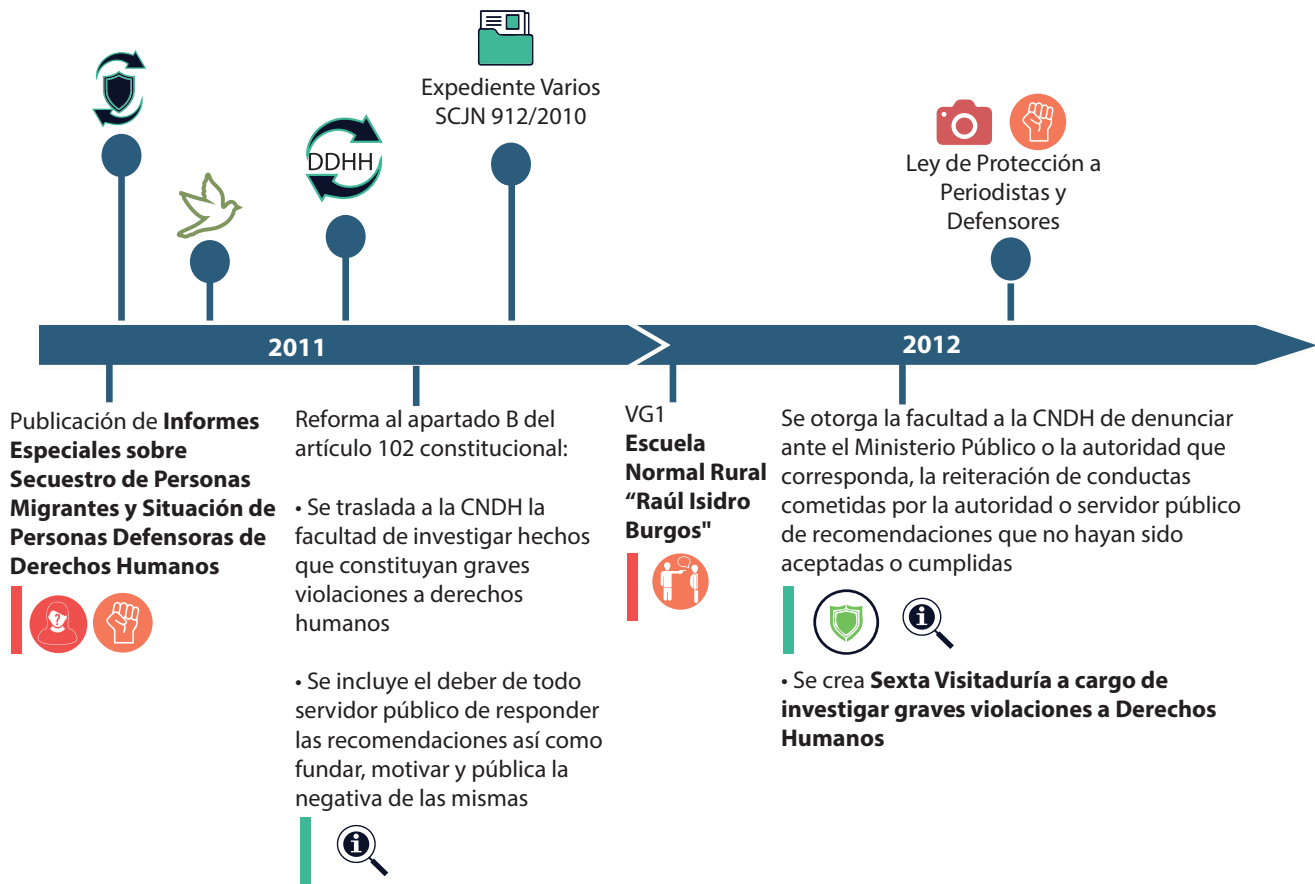
371 Acuerdo del Consejo Consultivo de la CNDH mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos del Reglamento Interno de la CNDH. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio del 2012.

372 Manual de Organización General de la CNDH, abril 2018.

373 Información recabada de las entrevistas realizadas entre marzo y junio de 2018.

374 *Ibidem.*





Enrique Peña Nieto 2012-2018³⁷⁵

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, la CNDH activó la facultad de investigar y publicar recomendaciones sobre graves violaciones a derechos humanos. En su gran mayoría, estas están relacionadas con privaciones de la vida, desapariciones forzadas y prácticas de tortura, en la cuales se documenta la participación de diversas instituciones de la APF, como la PGR, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y el Sistema de Seguridad Pública³⁷⁶.

Actualmente, se han emitido 12 recomendaciones por graves violaciones a derechos humanos, las cuales han permitido visibilizar la evolución de la tolerancia o aquiescencia de agentes estatales con grupos de la delincuencia organizada. Sin embargo, como se señaló en el sexenio anterior, no hay claridad sobre los supuestos para la calificación de grave, frente a los hechos que conoce la CNDH a través de las quejas.

A mitad del sexenio, tuvo lugar uno de los casos más emblemáticos frente al contexto de la guerra contra el narcotráfico, la desaparición de 43 estudiantes en Ayotzinapa en septiembre del 2014. Al respecto, la CNDH creó institucionalidad para atender dicho caso. Si bien ya existía el antecedente de la Coordinación General para hacer frente al conflicto en Chiapas durante de década de los noventa, este fue el primer caso en la historia de la CNDH por el cual se creó una oficina especial.

En diciembre de 2014, el presidente creó la Oficina Especial para el caso Iguala, la cual tiene las siguientes funciones: (i) mantener comunicación directa con los padres de los normalistas desaparecidos y sus representantes, así como con las ONG, nacionales e internacionales, y grupos defensores de derechos humanos que los acompañan, con el fin de brindar la atención prioritaria que el asunto reclama; (ii) fortalecer sus tareas hacia la determinación de conductas u omisiones violatorias de derechos humanos en que algunas autoridades pudieron incurrir antes, durante y después de los referidos acontecimientos e, (iii) impulsar la integración del expediente de queja, procurar la información de toda autoridad que debe proporcionarla y analizar las constancias que obren

375 Durante este sexenio los titulares fueron: Plascencia Villanueva (16 de noviembre de 2009 al 15 de noviembre de 2014) y González Pérez (16 de noviembre de 2014 a la fecha).

376 Sedena, Semar, PGR y PF con más quejas en CNDH, Milenio, 12 de marzo de 2014.

en averiguaciones previas, tanto del fuero federal como del local, para identificar cualquier probable violación a derechos humanos³⁷⁷.

Esta oficina depende directamente de la presidencia de la CNDH. Respecto a dichas funciones se han emitido 26 observaciones sobre el caso a la Procuraduría General de la República, se estableció un diálogo con el GIEI y se solicitaron medidas cautelares a la Secretaría de Gobernación y al Estado de Guerrero³⁷⁸. Sin embargo, llama la atención que, a casi cuatro años de los hechos, la CNDH no haya emitido un informe final o recomendación sobre los hechos.

Frente a la estructura orgánica de la CNDH, entre 2013 y el 2017 se realizaron modificaciones a la reglamentación de la institución que buscaron compactar la misma y agilizar procesos³⁷⁹. En materia de graves violaciones a derechos, a la par de las 12 recomendaciones emitidas, vale la pena resaltar el informe especial sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México que, a pesar del lenguaje burocrático, permite emitir cifras sobre la escala y magnitud del fenómeno de la desaparición forzada y la aparición de cientos de fosas clandestinas en territorio nacional.

Asimismo, destaca la posición de la comisión frente a la Ley de Seguridad Interior, al considerar que no cumple con estándares internacionales porque otorga legitimación a la militarización del país. Por ello, interpuso una acción de inconstitucionalidad en su contra³⁸⁰.

377 Comunicado de Prensa. Crea el presidente de la CNDH Oficina Especial para el caso Iguala. 354/2014. México, D. F., a 18 de diciembre de 2014.

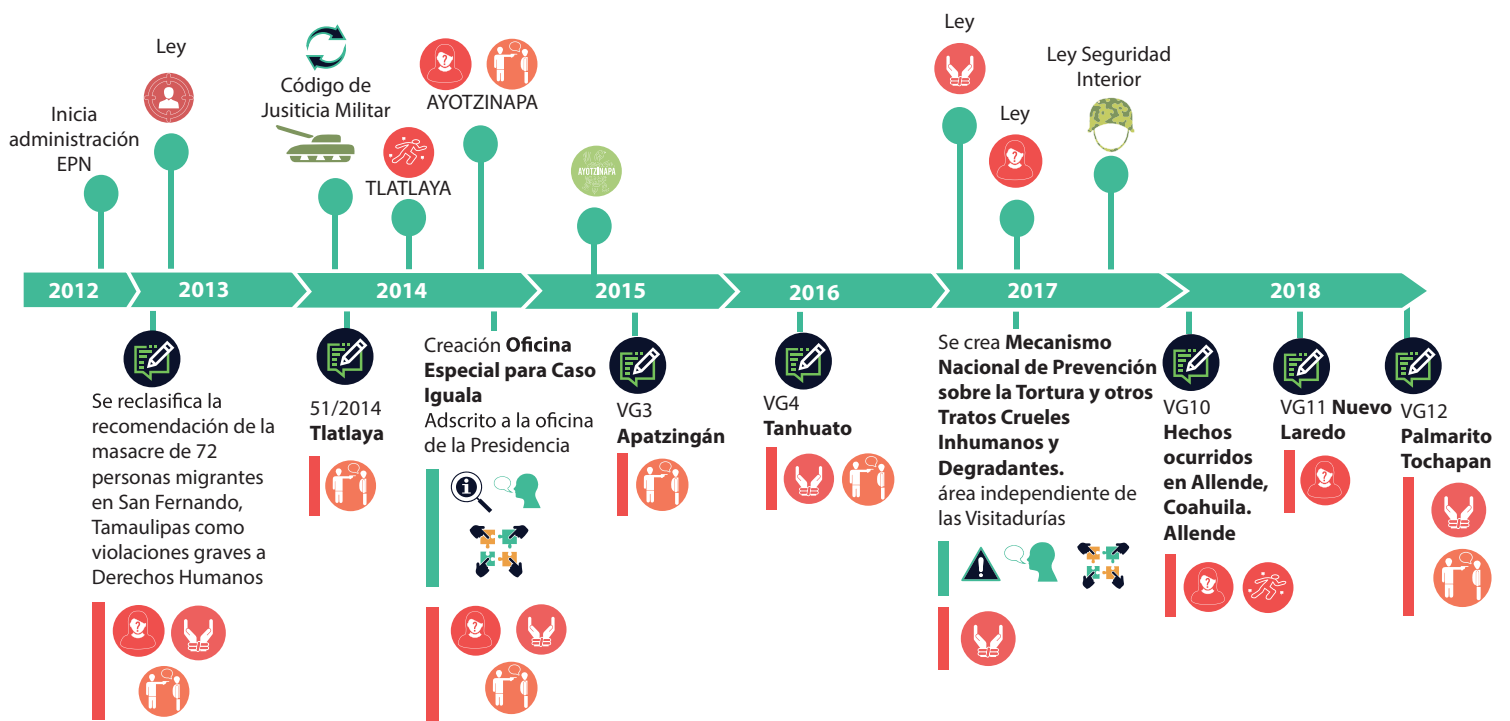
378 Comunicado de Prensa CNDH solicita medidas cautelares a la Secretaría de Gobernación y al Estado de Guerrero por el caso Iguala. 013/2015. México, D. F., a 21 de enero de 2015 y Ninguna de las 26 observaciones y propuestas formuladas por la CNDH a la PGR, en torno a la investigación del caso Iguala, se encuentra atendida en su totalidad. 335/2015. México, D. F., a 8 de noviembre de 2015.

379 Manual de Organización de la CNDH, abril 2018. Acuerdo del Consejo Consultivo de la CNDH mediante el cual se aprueba la modificación del Reglamento Interno de la CNDH, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2016.

380 Demanda de acción de inconstitucionalidad 11/2018, presentada antes la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 19 de enero de 2018, en contra de la Ley de Seguridad Interior, expedida mediante Decreto publicado en el Diario oficial de la Federación, el día 21 de diciembre de 2017, así como 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 todos de la Ley de Seguridad Interior.

Finalmente, frente a la promulgación de la Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos y Degradantes promulgada en junio de 2017, esta modifica la adscripción del Mecanismo Nacional de Prevención, el cual funcionará ahora como un área independiente de las Visitadurías Generales. Con esta nueva legislación, el Mecanismo contará con un titular, un Comité Técnico, elegido por el Senado, y con una reglamentación propia. Entre las funciones de este Mecanismo destaca la emisión de recomendaciones de política pública y a las fiscalías; de acceso y sistematización de información; de diálogo y atención a víctimas y familiares; de coordinación con el Sistema de Seguridad Pública; entre otras.

El balance sobre el funcionamiento y creación de institucionalidad de la CNDH por parte de la sociedad civil y de personas expertas en la materia, apunta a la necesidad de generar una actitud distinta dentro del órgano autónomo frente a las víctimas y la crisis actual. Lo anterior, tomando en consideración que “en el país las violaciones a derechos humanos son una política pública, que la tortura, por ejemplo, es una política para combatir la delincuencia organizada”. Actualmente el reto principal de la CNDH es potencializar el sistema de recomendaciones, con el cual se identifiquen patrones, se investiguen conductas generalizadas y sistemáticas; que las recomendaciones impacten en la institucionalidad de la APF y las entidades federativas y, que exista una política clara dentro de la estructura orgánica sobre cómo prevenir y evitar que se sigan cometiendo graves violaciones a derechos humanos.



4.2.2. Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República se constituyó para materializar el mandato que la CPEUM le otorga al Ministerio Público de la Federación de investigar conductas delictivas. Dicho mandato juega un papel fundamental en la investigación de violaciones a derechos humanos caracterizadas como graves y, por ende, en su efectiva sanción y reparación.

Sin embargo, el comportamiento de la trayectoria institucional de la PGR ha sido calificada por algunos actores entrevistados como una “*administración de conflictos*”³⁸¹, que ha impedido en los sexenios bajo estudio, una investigación diligente respecto a graves violaciones a derechos humanos tanto de agentes estatales como de particulares. Lo anterior, debido a la politización de la figura del Procurador y a la improvisación dentro de la estructura de la institución como reacción a los distintos contextos de violencia.

Ante la reforma constitucional que transforma la PGR en la Fiscalía General de la República, con el propósito de superar la política de impunidad vigente y contar con un ente investigador independiente, autónomo y efectivo, a continuación, se hace un recorrido sobre la trayectoria institucional dentro de la PGR en materia de derechos humanos, a fin de abonar al debate del tránsito de la estructura orgánica a la nueva institución.

Antecedentes

La creación de institucionalidad en materia de derechos humanos dentro de la PGR surge, más que como una estrategia transversal de política pública, como reacción ante la creación de la CNDH a principios de los noventa. Es en 1991 que se incluye por primera vez una dependencia en materia de derechos humanos dentro de la estructura orgánica de la Procuraduría General de la Nación: la Dirección General de Protección de Derechos Humanos, adscrita a la Subprocuraduría Jurídica, la cual tenía como objetivo principal dar seguimiento a las recomendaciones de la CNDH sobre la actuación ministerial de la institución³⁸².

381 Información recabada de las entrevistas realizadas entre marzo y junio de 2018.

382 Antecedentes. *Manual de Organización PGR 2016*, pág. 11.

En 1993, se comienza a observar la paulatina inclusión de funciones en materia de derechos humanos en algunas oficinas de la PGR. Con el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR), se otorgó a la Contraloría Interna la obligación de establecer el sistema de atención a detenidos, vigilando el “*respeto irrestricto a sus derechos humanos*”. Asimismo, se incluyó dentro de las funciones de la Dirección General de Averiguaciones Previas la facultad de recibir las recomendaciones de la CNDH³⁸³.

Frente a la Dirección General de Protección de Derechos Humanos, la nueva reglamentación contempló funciones generales tales como fomentar la cultura y práctica de los derechos humanos dentro de la institución y diseñar campañas de educación de promoción de derechos humanos. No obstante, las funciones de defensa, cooperación y diálogo incluidas se concentraban solo en tres poblaciones: menores de edad, indígenas y personas de la tercera edad³⁸⁴.

A mediados de 1994 se transfirió la Dirección General de Protección de Derechos Humanos a la Contraloría Interna. Además, se creó la Unidad de Seguimiento de Recomendaciones de la CNDH, adscrita también a la Contraloría Interna. Estos cambios ubicaron la temática de derechos humanos dentro del órgano de control, supervisión y auditoría de la institución para reaccionar al nuevo sistema no jurisdiccional de derechos humanos. En ese sentido, se prioriza la atención de quejas, dejando por fuera de la investigación y procuración de justicia de la institución la temática de derechos humanos.

Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000

Durante la administración de Zedillo se observa la diversificación de funciones en materia de derechos humanos tanto en la legislación como en la reglamentación de la PGR, sin embargo, estas continuaban manteniendo como eje la capacidad de reacción frente a las recomendaciones de la CNDH.

En mayo 1996, se expidió una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que incluyó por primera vez como función general de la PGR velar por el respeto de los derechos humanos. La Ley

383 *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1993. Véase: Artículo 8 Fracc. IV y Artículo 14 fracción VIII.*

384 *Ibidem. Artículo 29.*

interpretaba el deber de respeto en dos funciones generales: (i) fomentar entre los servidores públicos de la Institución una cultura de respeto a los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano y, (ii) atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la CNDH, conforme a las normas aplicables.

Asimismo, añade una serie de obligaciones específicas para los agentes del Ministerio Público de la Federación y la Policía Judicial Federal: (i) conducirse siempre con apego al orden jurídico y el respeto los derechos humanos; (ii) abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra, (iii) observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población³⁸⁵.

En agosto del mismo año, se publicó un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación, que otorgó al titular de la Contraloría Interna la función de “atender las relaciones con las organizaciones de protección de los derechos humanos, y especialmente, con la CNDH en materia de seguimiento de las recomendaciones y amigables composiciones”³⁸⁶. En la reglamentación también se reflejó la incursión de la temática de derechos humanos en la política de prevención del delito. Esto se evidenció en el traslado del Sistema de Atención a Detenidos a la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad³⁸⁷.

Respecto a la Dirección General de Protección de Derechos Humanos, se identifican nuevas atribuciones, como iniciar procedimientos de personal administrativo que se imputen actos violatorios a derechos fundamentales e iniciar la persecución de delitos

cometidos en contra de servidores públicos cuando derive de una recomendación de la CNDH³⁸⁸.

En materia de graves violaciones a derechos humanos, en 1998 la PGR crea una Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Cometidos en el Municipio de Chenalhó, Estado de Chiapas³⁸⁹. Los delitos hacían referencia a la masacre de Acteal por fuerzas paramilitares³⁹⁰. Esta creación respondió al rechazo nacional e internacional hacia el presidente Zedillo por los hechos y a la necesidad de determinar la responsabilidad material e intelectual, principalmente de autoridades de alto nivel en el Estado de Chiapas, tanto del municipio de Chenalhó como de la policía estatal y las fuerzas armadas³⁹¹.

Dicha Fiscalía estuvo activa hasta abril del 2000, al ser sustituida por la Unidad Especializada para la Atención de los Delitos Cometidos por probables Grupos Civiles Armados³⁹². El cambio se justificó debido a la participación en los hechos de Acteal de grupos paramilitares que operaban en Chiapas bajo la tolerancia del Estado. El objetivo principal de la Unidad se basaba en “integrar las averiguaciones previas e intervenir en los procesos por la posible comisión de delitos en que dichos grupos están involucrados (sic), así como encontrar el origen y procedencia de las armas con las cuales hubieren cometido tales ilícitos”³⁹³. La Uni-

388 *Ibidem*. Artículo 44 fracc. III y V.

389 *La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República incluye como una de sus funciones la creación de Fiscalías Especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos, así como la creación de Unidades para la investigación y persecución de diversos géneros de delitos.*

390 *Acuerdo A/23/98 del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Cometidos en el Municipio de Chenalhó, Estado de Chiapas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1998. La designación y remoción del Fiscal estaba a cargo del Procurador General de la República.*

391 Véase: CIDH. Informe No. 146/10. Petición 212-05. Admisibilidad. Manuel Santiz Culebra y otros (Masacre de Acteal) México, 1 de noviembre de 2010. A nivel Nacional la CNDH ya había documentado información en la materia y emitido recomendaciones a través del Programa para la investigación de quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos en los Altos y Selva de Chiapas.

392 *La Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Cometidos en el Municipio de Chenalhó, Estado de Chiapas al momento de su disolución había obtenido dieciséis sentencias condenatorias y se encuentran ochenta y seis personas sujetas a proceso penal. Acuerdo número A/010/00 del Procurador General de la República, por el que se crea la Unidad Especializada para la Atención de los Delitos Cometidos por probables Grupos Civiles Armados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril del 2000.*

393 *Acuerdo número A/010/00 del Procurador General de la República, por el que se crea la Unidad Especializada para la Aten-*

385 *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996. Véase: artículos 2 fracc. III, Artículo 6 fracc. I, y 51 fracc. IV y V.*

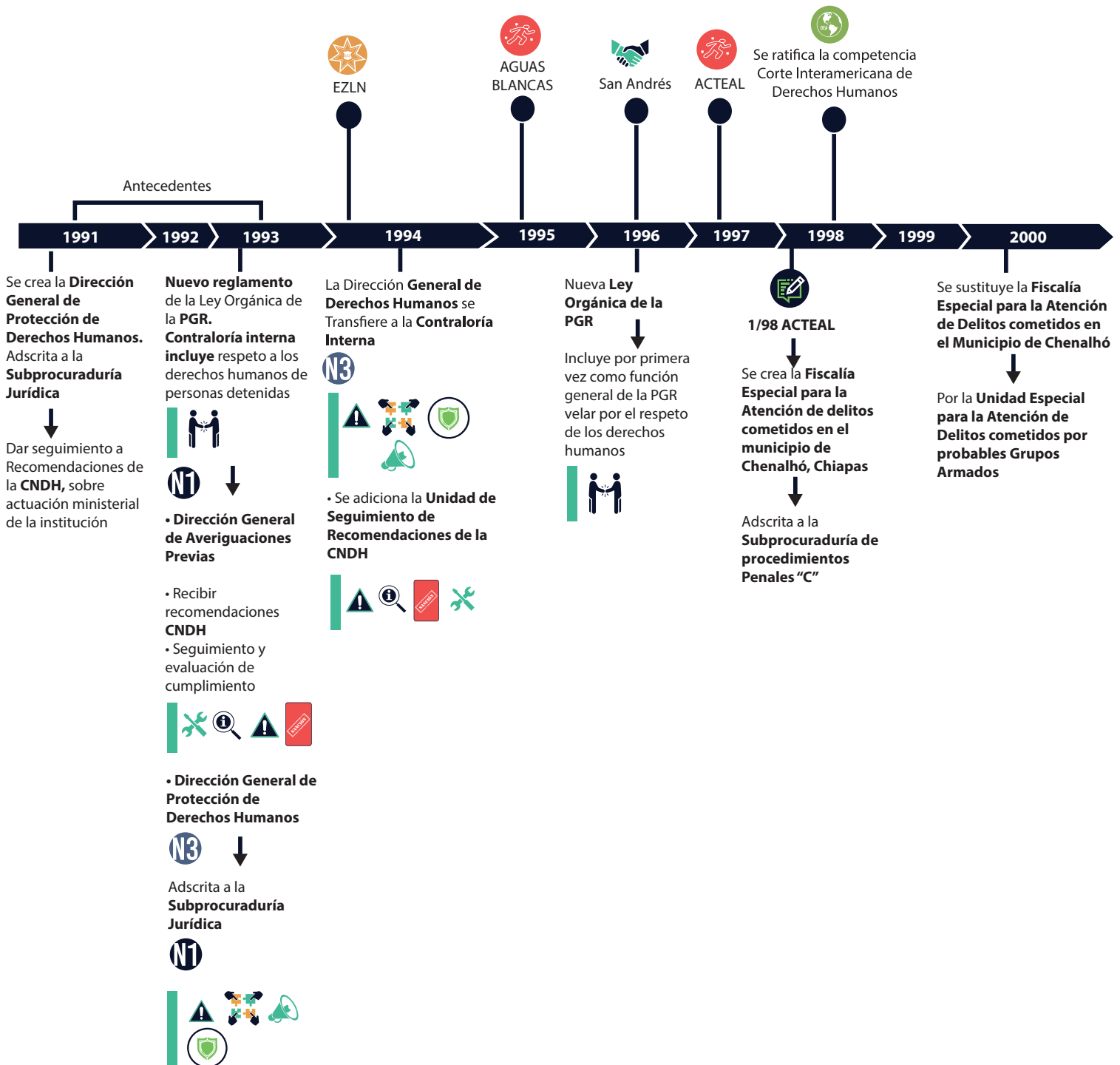
386 *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1996. Véase: Artículo 14, fracc. IX.*

387 *Ibidem*. Artículo 21, fracc. III.

dad estuvo activa hasta el 26 de diciembre del 2002, cuando fue sustituida por un nuevo órgano ministerial, creando la Subdelegación del Ministerio Público Federal en San Cristóbal de las Casas, dependiente de la Delegación Estatal³⁹⁴. La investigación que inició con un alto perfil para esclarecer los hechos fue modificando su mandato y disminuyendo de nivel, dejando deudas pendientes en la investigación, sanción de todos los responsables y reparación integral para las personas sobrevivientes.

ción de los Delitos Cometidos por probables Grupos Civiles Armados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril del 2000.

394 La dilación de la justicia en el caso Acteal. Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, AC, octubre de 2004, pág. 4.



Vicente Fox Quesada 2000-2006

Dentro de la PGR la transición democrática con Vicente Fox, después de 71 años de gobiernos del PRI, condujo a una política frustrada en relación al deber de investigar violaciones a derechos humanos. Esto se observó en primera medida con el nombramiento de un militar como titular del Ministerio Público de la Federación, dependencia de naturaleza civil. Dicho nombramiento atendió a la política de militarización de la policía durante su administración. Lo anterior se observó desde el inicio del sexenio, donde casi la mitad de los elementos de la Policía Judicial Federal, dependiente de la PGR, eran militares³⁹⁵.

Por otro lado, la alternancia del poder se presentaba como una oportunidad de desempolvar deudas históricas en materia de verdad, justicia y reparación durante la época de la llamada “Guerra Sucia” en México. Dicha expectativa derivó en la Recomendación 26/2001 de la CNDH, la cual estudió 532 expedientes y acreditó 275 desapariciones forzadas y diversos casos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes de personas detenidas arbitrariamente, durante la década de los setentas y principios de los ochentas³⁹⁶. Ante dichos hallazgos, la CNDH recomendó al Ejecutivo Federal:

“[girar] sus instrucciones al Procurador General de la República, a efecto de que este designe un fiscal especial, con el fin de que se haga cargo de la investigación y persecución, en su caso, de los delitos que puedan desprenderse de los hechos a que se refiere la recomendación, para que, en caso de resultar procedente, ponga en consideración de las autoridades judiciales competentes los resultados de las indagatorias”.

La recomendación fue aceptada por Vicente Fox, quien ordenó de forma inmediata la creación de la Fiscalía Especial sobre Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), la cual se concentraría en las desapariciones forzadas acreditadas por la CNDH³⁹⁷. Sin embargo, el lenguaje del Decreto que dio origen a la Fiscalía era sustancialmente distinto

al exhorto de la CNDH, al establecer como objeto de la misma:

“concentrar y conocer de las investigaciones, de integrar las averiguaciones previas que se inicien con motivo de las denuncias o querellas formuladas por hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos contra personas vinculadas con movimientos sociales o políticos, así como de perseguir los delitos que resulten ante los tribunales competentes y, en general, resolver conforme a derecho proceda”³⁹⁸.

El mandato de la Fiscalía tenía varias deficiencias: en primer lugar, no incluía el concepto de violaciones a derechos humanos, ni especificaba la conducta de desaparición forzada conforme a la recomendación. En segundo lugar, dejaba por fuera de la investigación a los funcionarios públicos a nivel estatal al concentrar su competencia en el ámbito federal, aún y cuando la mayoría de los expedientes revisados por la CNDH involucraban funcionarios estatales. Finalmente, el mandato de la Fiscalía no contemplaba una temporalidad para centrar sus investigaciones³⁹⁹.

En el marco del funcionamiento de la Fiscalía, se amplió su mandato en dos ocasiones por causas de tinte político. El 30 enero de 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó a la Procuraduría General de la República iniciar inmediatamente la investigación sobre el asesinato de un número indeterminado de estudiantes el 2 de octubre de 1968⁴⁰⁰. Dicha responsabilidad fue transferida por parte del Procurador General de la República a la Fiscalía Especial sobre Movimientos Sociales y Políticos del Pasado. Posteriormente, en julio de 2002, la Fiscalía también estaría a cargo de la investigación de “la masacre de Corpus Christi”: el asesinato de cerca de 25 estudiantes a manos del grupo paramilitar “Los Halcones”, que tuvo lugar el 10 de junio de 1971 en la Ciudad de México. Dicha ampliación se realizó a partir de una deman-

395 Benítez Manaut, Raúl. *La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox*. *Foro Internacional*, vol. XLVIII, núm. 1-2, enero-junio, 2008, pp. 184-208. El Colegio de México, A.C.

396 CNDH. *Recomendación 26/2001*.

397 Treviño Rangel Javier. *Gobernando el pasado: el Proceso de Justicia Transicional en México, 2001-2006*. *Foro Internacional* 215, LIV, 2014 (1), 31-75.

398 *Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado*. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de noviembre de 2001.

399 Treviño Rangel Javier. *Gobernando el pasado: el Proceso de Justicia Transicional en México, 2001-2006*. *Foro Internacional* 215, LIV, 2014 (1), 31-75.

400 *La PGR en 1998 había rechazado iniciar una averiguación previa por los hechos señalando que los delitos habían prescrito*. SCJN. *Amparo en Revisión 968/99*, 30 de enero de 2002. Véase también: HRW. *El Cambio inconcluso. Avances y Desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, mayo de 2005, pág.78.

da del Partido del PRD ante la Procuraduría del Distrito Federal contra el expresidente Luis Echeverría, a quien consideraban responsable de los hechos⁴⁰¹.

El funcionamiento de la Fiscalía se dividió en tres programas: (i) Programa A de Investigaciones Legales, encargado de los casos de desaparición forzada previamente investigados por la CNDH, (ii) Programa B para los casos de las matanzas de 1968 y 1971 y, (iii) Programa C, encargado de todas las quejas que no entraban en ninguno de los otros dos programas⁴⁰².

A su vez, el diseño institucional de la FEMOSPP preveía un eje de análisis de información a través de una Dirección de Investigación y Análisis Documental. Inicialmente, "el mandato de esta área fue tan vago como el de la propia Fiscalía, pero después de varias vicisitudes más relacionadas con lo penosamente anecdótico que con el trabajo sustantivo de esclarecimiento histórico del pasado autoritario, el trabajo de la Dirección fue decantándose hacia la elaboración de un informe histórico sobre los crímenes de lesa humanidad cometidos en el pasado inmediato"⁴⁰³. Con más de 200 casos pendientes de procesar, la FEMOSPP fue cerrada en noviembre de 2006 y clausurada oficialmente, por acuerdo del Procurador General de la República, el 26 de marzo de 2007, sin que la versión final del informe fuera publicada y socializada oficialmente⁴⁰⁴.

Tanto organismos internacionales como organizaciones de la sociedad civil evidenciaron serias deficiencias estructurales del funcionamiento de la FEMOSPP que permitieron que los hechos quedaran en total impunidad, entre las cuales destacan: (i) la supremacía de la jurisdicción militar frente a la jurisdicción civil; (ii) la ausencia de reparación integral para víctimas y familiares; (iii) presuntos problemas administrativos que involucraban actos de corrupción y (iv) falta de incorporación de estándares de Derecho Internacional de los Derechos Humanos⁴⁰⁵.

401 Treviño Rangel Javier. *Gobernando el pasado: el Proceso de Justicia Transicional en México, 2001-2006*. Foro Internacional 215, LIV, 2014 (1), 31-75.

402 HRW. *El Cambio inconcluso. Avances y Desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, pág. 78. mayo de 2005, pág. 78.

403 *Derechos incumplidos, violaciones legalizadas Los derechos humanos en el sexenio 2000-2006*. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", noviembre 2006, pág. 20.

404 *Acuerdo A/317/06 del Procurador General de la República*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2007.

405 *Derechos incumplidos, violaciones legalizadas Los dere-*

chos humanos en el sexenio 2000-2006. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", noviembre 2006, pág. 21-29.

De forma paralela al fallido mecanismo de justicia transicional, Vicente Fox dio vía de entrada para la construcción de una política pública en materia de derechos humanos dentro de la APF, la cual incluyó a la Procuraduría General de la Nación.

En noviembre de 2001, la Policía Judicial fue sustituida por la Agencia Federal de Investigación, la cual incluyó dentro de sus funciones: "Diseñar las estrategias y mecanismos de control que garanticen que los miembros de la Agencia Federal de Investigación actúen con pleno respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos, así como apegados a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad que señalan los artículos 21 y 113 de la CPEUM"⁴⁰⁶.

En agosto de 2002, se crearon Unidades de Protección de los Derechos Humanos en diversas unidades sustantivas de la PGR, como la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, la Agencia Federal de Investigación y las Delegaciones de la Institución en Entidades Federativas⁴⁰⁷; las cuales se adscribieron a la Dirección General de Protección de Derechos Humanos. Estas Unidades tenían diversas funciones de promoción, capacitación, así como dar seguimiento a recomendaciones de la CNDH, atender inconformidades que presenten presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos de la institución y realizar visitas de inspección en las áreas que tengan competencia. Sin embargo, dichas Unidades no se reflejan en la estructura orgánica de la institución conforme a la información oficial disponible.

La apertura internacional que caracterizó la administración de Fox se vio reflejada en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República promulgada el 27 de diciembre de 2002⁴⁰⁸, específicamente en

chos humanos en el sexenio 2000-2006. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", noviembre 2006, pág. 21-29.

406 *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de noviembre de 2001.

407 *Acuerdo A/068/02 del Procurador General de la República, por el que se crean las Unidades de Protección a los Derechos Humanos en las diversas unidades sustantivas de la Procuraduría General de la República y se establecen los lineamientos para la práctica de inspecciones en materia de Derechos Humanos*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 2002.

408 *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2002.

las funciones generales de la institución al ampliar el marco de cumplimiento en materia de derechos humanos a los tratados internacionales de los que México es parte y la atención de las visitas, quejas, propuestas y recomendaciones de los organismos internacionales cuya competencia haya sido reconocida por el Estado Mexicano.

En la misma línea se evidenciaron, para el año 2003, cambios que elevaron de nivel la temática de derechos humanos dentro de la institución. Esto se observa con la creación de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, a la cual se adscribieron la Dirección General de Promoción de la Cultura de Derechos Humanos, Dirección General de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos, la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito y la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad⁴⁰⁹. En dichas oficinas se incorporaron funciones de respeto, promoción, defensa, prevención, colaboración y transparencia.

En materia de investigación, sanción y reparación, el lenguaje de las funciones se limita a verbos como "atender" o "dar cumplimiento a las recomendaciones de la CNDH o de organismos internacionales", sin hacer mención expresa de dichas obligaciones. Tampoco queda claro de qué forma se atienden las recomendaciones. En otras oficinas de control interno se plasma dentro de las funciones el *"irrestringido respeto a los derechos humanos"* y la vigilancia a servidores públicos en el respeto de derechos humanos en sus actuaciones, sin embargo, no desglosa las funciones para garantizar dicho respeto.

Durante el último año de la administración de Vicente Fox, las cifras por asesinatos, desapariciones y amenazas en contra de periodistas fueron en aumento⁴¹⁰. La respuesta por parte del Estado se dio a través de la creación de una nueva Fiscalía Especial, en este caso para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas⁴¹¹. El objeto de la misma se enfocó

409 *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación en el año 2003 y Manual de Organización de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2005.*

410 *El sexenio de Fox fue "el más peligroso" para los periodistas. La Jornada, 3 de marzo de 2007.*

411 *Acuerdo A/031/06 del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2006.*

en "dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y en su caso, la persecución de los delitos cometidos contra periodistas nacionales o extranjeros dentro del territorio nacional, perpetrados con motivo de su ejercicio profesional."

Si bien la creación de la Fiscalía buscaba hacer frente a la ola de violencia en torno a la libertad de expresión, se observó desde la sociedad civil organizada, diversas falencias administrativas en la estructura⁴¹². La facultad de designación y remoción del Fiscal fue concedida al Procurador General de la República, además la Fiscalía fue adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, lo cual tuvo repercusión en la independencia operativa, presupuestal y de toma de decisiones.

En el mismo sentido, el objeto que crea la Fiscalía limitaba el sujeto de protección a periodistas nacionales o extranjeros dentro del territorio nacional, perpetrados con motivo de su ejercicio profesional. Por tanto, el concepto "periodista" no se utilizaba como comunicador o comunicadora que ejerce la libertad de expresión e información, sino que en la *praxis* se consideraba como una profesión, ignorando el trabajo que realizan comunicadores y comunicadoras independientes dentro de medios comunitarios, alternativos y públicos⁴¹³.

Esta restricción generaba complicaciones en los supuestos de la Fiscalía para actuar, que incluían: (i) que la víctima tenga la calidad de periodista y (ii) que el delito se haya cometido en razón del ejercicio del derecho a la información o de libertad de prensa o cualquiera de estos. A dichas falencias de la Fiscalía se suma que delitos del fuero federal y aquellos delitos relacionados con el crimen organizado debían ser transferidas a la entonces Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, limitando considerablemente el actuar de la Fiscalía.

Durante 2006 se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres⁴¹⁴, la cual sustituyó la Fiscalía Es-

412 *Discurso sin Resultados. Informe sobre la Fiscalía Especial para la atención a los delitos cometidos contra periodistas. Artículo XIX, 2009, pág. 13.*

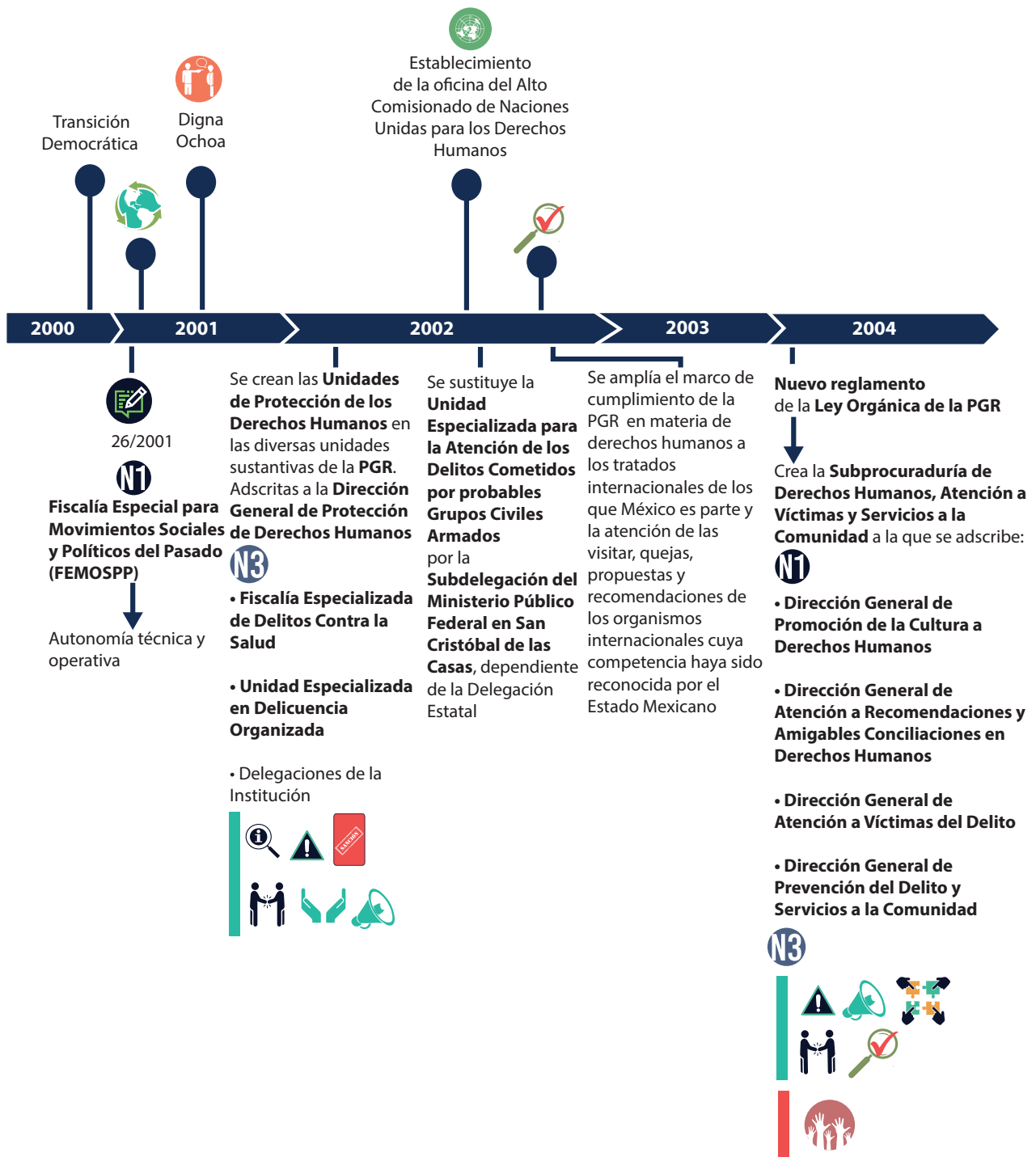
413 *Ibidem.*

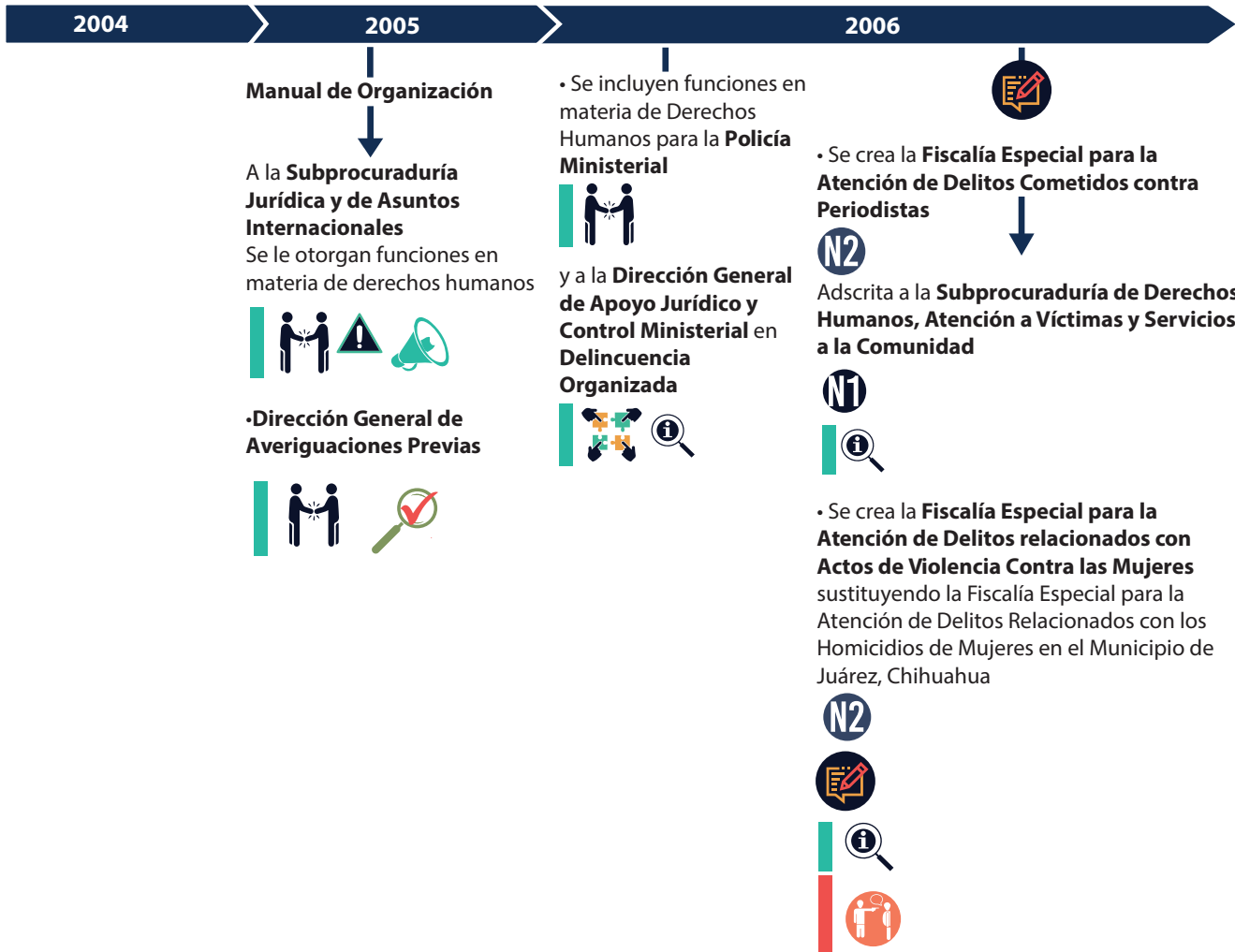
414 *Acuerdo A/003/06 del Procurador General de la República por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero del 2006.*

pecial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Este cambio atendió a la presión nacional e internacional de la situación en Ciudad Juárez y al aumento de la violencia a lo largo del país, específicamente en materia de desapariciones, así como a la apertura de México para la visita de organismos internacionales de protección de derechos humanos para conocer de la situación de Ciudad Juárez, como la CIDH y a la ratificación del Protocolo de la Convención sobre todas las formas de Eliminación de la Violencia contra la Mujer⁴¹⁵.

La Fiscalía se adscribió a la oficina del Procurador General de la República, tenía calidad de Ministerio Público de la Federación y competencia para investigar y perseguir delitos relacionados con actos de violencia contra la mujer. Además de las funciones de investigación y cooperación, la Fiscalía tenía facultades de prevención como “la elaboración y ejecución de programas federales y locales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como en el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones que los organismos intergubernamentales internacionales realicen al Estado Mexicano en materia de prevención de la violencia contra las mujeres.” La intención de elevarla al nivel federal tenía como objetivo mostrar mayores resultados en la investigación por hechos de violencia contra la mujer, principalmente desapariciones y feminicidios.

415 Véase: *Feminicidio en Chihuahua asignaturas pendientes. CMPPDH, Ratifica el Senado, Protocolo de la CEDAW. Cima Noticias, 14 de diciembre de 2001 y, CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación. OEA/Ser.L/V/II.117. Doc. 1 rev. 1, 7 marzo 2003.*





Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012

La guerra contra el narcotráfico iniciada durante el primer año de la administración de Felipe Calderón impactó en la procuración de justicia ante el aumento de prácticas generalizadas de violaciones a derechos humanos, lo cual repercutió en la estructura orgánica de la Procuraduría General de la Nación.

En ese sentido, en enero de 2008 se creó la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) la cual sustituyó a la Fiscalía Especial para Delitos relacionados con Actos de Violencia contra la Mujer (FEVIM)⁴¹⁶. El cambio atendió a la necesidad de hacer frente a la situación de trata de personas en el país y a los compromisos internacionales adquiridos en la materia. La Fiscalía se mantuvo adscrita a la Oficina del Procurador General de la República, con diversas facultades de investigación, coordinación y diálogo, tanto de la legislación vigente sobre violencia contra la mujer como la de trata de personas. A diferencia de la Fiscalía anterior, no cuenta con la facultad de contratar servidores públicos, lo cual reduce su capacidad técnica. La ampliación de la materia de la Fiscalía no fue bien recibida por el movimiento de mujeres, ya que dejaba pendiente casos emblemáticos como Atenco y los feminicidios en Ciudad Juárez⁴¹⁷.

En materia de competencia, el acuerdo que crea la Fiscalía establece que cuando los delitos de trata de personas sean cometidos por un miembro de la delincuencia organizada, será competente para investigar la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos, adscrita a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada. Dicha disposición limita considerablemente la competencia de la Fiscalía y la razón de ser de la ampliación de esta, ya que la mayoría de los casos de trata están relacionados con grupos de la delincuencia organizada.

En cuanto a la Fiscalía de Atención a Delitos cometidos contra Periodistas, esta fue sustituida en julio de 2010 por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión⁴¹⁸.

416 Acuerdo A/024/08 mediante el cual se crea la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2008.

417 Sin solución sobre Atenco, Juárez y Castaños, desaparece FEVIM. Cima Noticias, 31 de enero de 2008.

418 Acuerdo del Procurador General de la República, por el

Dicho cambio implicó ampliar el mandato a otros delitos relacionados con el derecho a la libertad de expresión más allá de los cometidos en perjuicio de personas que ejercen la labor periodística.

Esta nueva Fiscalía depende de la Oficina del Procurador General de la República, lo cual, al igual que al resto de las Fiscalías, le resta independencia en la toma de decisiones y en la designación del presupuesto. Situación que ha afectado su desempeño, según el monitoreo de los organismos internacionales en materia de libertad de expresión⁴¹⁹.

Respecto a las funciones, se mantuvieron aquellas relacionadas con diálogo, coordinación y se agregaron funciones de prevención. En el caso de los supuestos de competencia de la Fiscalía para ejercer la facultad de atracción del fuero común, se modificó el primer supuesto frente al sujeto pasivo, ampliando este a la labor periodística y no a la calidad de periodista como la Fiscalía anterior.

Finalmente, se agregó como en la FEVIMTRA, la limitación frente aquellos casos relacionados con la delincuencia organizada y la transferencia a la Subprocuraduría en la materia. Dicha decisión también resta importancia a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión ya que las cifras documentadas por la sociedad civil organizada reflejan una importante participación del crimen organizado en los asesinatos y amenazas a personas periodistas en el país.

A nivel general, durante el sexenio de Calderón se observaron algunos cambios en la estructura con la promulgación de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en su Reglamento, sin embargo, no hubo cambios en materia de derechos humanos⁴²⁰.

En cuanto a la estructura orgánica se realizaron algunos cambios de nombre: la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios

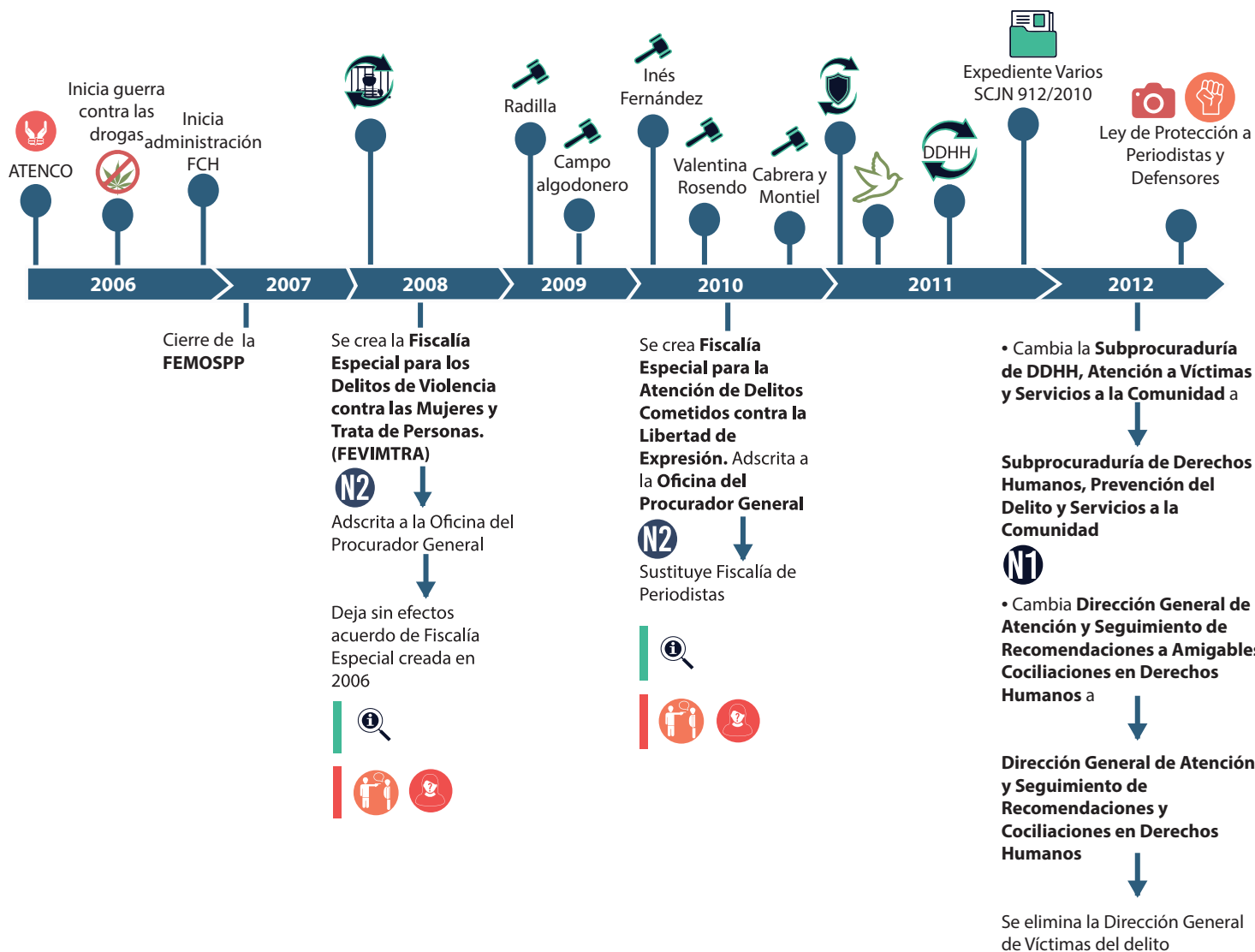
que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la libertad de Expresión, la cual se adscribe a la Oficina del Procurador General de la República y se establecen sus funciones. Publicado en el Diario Oficial de la Federación en 5 de julio de 2010.

419 CIDH y Relatoría sobre Libertad de Expresión. Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México. Junio 2018.

420 Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009 y Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio del 2012.

a la Comunidad cambió por Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad; a la Dirección General de Promoción de la Cultura de Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección se eliminó la palabra “atención”; y a la Dirección de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones de Derechos Humanos se le suprimió el término “amigables”. Asimismo, se eliminó la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito. Lo anterior atendió a la creación durante esta administración de la PROVÍCTIMA, derivada de la reforma constitucional en materia penal.

También se incorporaron funciones a otras dependencias como la Policía Ministerial, entre las que destacan, “dictar las estrategias que garanticen que los miembros de la Policía actúen con pleno respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos, apegándose a los principios constitucionales y legales que rigen su actuación”. También se otorgó a la Dirección General de Apoyo Jurídico y Control Ministerial en Delincuencia Organizada la facultad de atender, en coordinación con la Subprocuraduría de Derechos Humanos, quejas contra servidores públicos de la Subprocuraduría de Delincuencia Organizada.



Enrique Peña Nieto 2012-2018

La guerra contra el narcotráfico iniciada en la administración anterior desembocó en un aumento de la violencia y, por ende, de las cifras de violaciones a derechos humanos como la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones. Sumado a lo anterior, se evidenció el clima de impunidad para investigar y sancionar a los responsables. Asimismo, para el año 2012 la PGR fue catalogada como una de las instituciones con más recomendaciones por parte de la CNDH en 22 años de funcionamiento⁴²¹.

El contexto de impunidad en el país en distintas temáticas, incluyendo la comisión de graves violaciones a derechos humanos, tanto por parte de servidores públicos como de miembros de la delincuencia organizada, intensificó el debate sobre la necesidad de contar con una institución autónoma y capacitada que permitiera generar investigaciones diligentes y garantizar el acceso a la justicia.

En materia de sanción a servidores públicos, si bien desde antes de 1994 existía la figura de la Visitaduría General, es durante el sexenio de Peña Nieto que se le da más claridad a su atribución para supervisar, inspeccionar, vigilar y controlar a funcionarios procesales, policías de investigación, expertos forenses oficiales y demás servidores públicos de la PGR. A través de su Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución, la Visitaduría General investiga las irregularidades cometidas por los funcionarios de la PGR, incluidas violaciones a derechos humanos de carácter grave⁴²².

En 2014 se aprobó la reforma constitucional del artículo 102, donde se sustituye la Procuraduría General de República por la Fiscalía General de la República para la organización del Ministerio Público de la Federación⁴²³. El texto constitucional establece como facultades del Ministerio Público:

“la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los

imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de estos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas”.

El cambio sustancial se enmarca en que esta nueva institucionalidad será autónoma, a diferencia de la PGR que depende del Ejecutivo Federal, posición que ha obstaculizado el desempeño de las fiscalías y unidades especiales para investigar los hechos generadores de graves violaciones a derechos humanos.

A la par de dicha reforma, durante el sexenio de Peña Nieto se crearon diversas oficinas dentro de la PGR para atender violaciones específicas a derechos humanos y grupos en situación de vulnerabilidad. En primer lugar, se creó en 2015 la Unidad de Ética y Derechos Humanos en Procuración de Justicia, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Atención a la Comunidad⁴²⁴. El objeto de la misma es “coordinar la consolidación de los principios de legalidad, objetividad, eficacia, honradez, profesionalismo y respeto a los derechos humanos que impactarán en todas las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República”.

La creación de esta dependencia se enmarca en las acciones del gobierno federal encaminadas a prevenir actos de corrupción dentro de la función pública. Al revisar las funciones de la Unidad, se observa que estas se enmarcan dentro del Código de Conducta vigente, si bien se hace alusión a instrumentos de derechos humanos no queda clara la interacción entre ambas materias en el desempeño de la Unidad. Tampoco explica la relación de esta nueva entidad con la Visitaduría General. Asimismo, debido a que el director de la Unidad puede ser nombrado y destituido por el fiscal general, su margen de independencia permanece limitado⁴²⁵. Finalmente, las recomendaciones que pueda emitir dicha Unidad no son vinculantes, por lo que se queda corta en su capacidad de incidir en los servidores públicos de la institución y sus actuaciones.

421 PGR, la institución que más recomendaciones ha recibido en la historia de la CNDH. *Animal Político*, 17 de julio de 2012.

422 *Atrocidades innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad*. Open Society Foundations, 2016, pág. 149. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, artículo 21.

423 *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

424 *Acuerdo A/025/15 de la Procuradora General de la República, por el que se crea la Unidad de Ética y Derechos Humanos en la Procuración de Justicia, y se establecen sus facultades y organización*. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2015.

425 *Atrocidades innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad*. Open Society Foundations, 2016. Pág. 149.

En materia de investigación, se creó en 2013 la Agencia de Investigación Criminal como órgano desconcentrado adscrito a la Oficina del Procurador General de la República. El objeto de la misma es “la planeación, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones para combatir tácticamente el fenómeno delictivo a través de productos de inteligencia y servicios científicos y forenses que sustenten la investigación de los delitos”. Dentro de las funciones, a diferencia de otras agencias creadas en administraciones anteriores, no se hace referencia a la temática de derechos humanos o alguna conducta considerada como grave violación⁴²⁶.

En cuanto a dependencias especializadas en graves violaciones a derechos humanos, ante la presión de la sociedad civil y varias recomendaciones de organismos internacionales, se crearon durante la primera mitad del sexenio varias fiscalías y unidades especializadas dentro de la Procuraduría General de la República.

Respecto al contexto de desaparición forzada en el país, se creó en 2013, la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Atención a la Comunidad⁴²⁷. Esto respondió a una exigencia de los familiares de personas desaparecidas y a la sentencia condenatoria de 2009 por parte de la Corte IDH en el caso Rosendo Radilla. Dicha Unidad se crea con el objeto de “dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones para la búsqueda y localización de personas desaparecidas y, en su caso, su identificación forense, así como para perseguir los delitos relacionados con la desaparición de persona”. Se incluyeron diversas funciones de investigación, coordinación y diálogo y se incluyeron dentro del personal a 12 agentes para colaborar con las investigaciones. Es importante resaltar que en ningún apartado del acuerdo de creación se hace referencia explícita a la figura de desaparición forzada o a los instrumentos internacionales en la materia.

En octubre de 2015, a consecuencia de las falencias en la investigación de los 43 estudiantes desaparecidos

426 Acuerdo A/ 101 /13 del Procurador General de la República, por el que se crea la Agencia de Investigación Criminal y se establecen sus facultades y organización. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 2013.

427 Acuerdo A/066/13 por el que se crea la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas y se establecen sus facultades. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 2013.

en Ayotzinapa, se creó la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas⁴²⁸. El cambio entre la dependencia anterior y la Fiscalía se limita al nombre, ya que está igualmente adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Atención a la Comunidad, copia las mismas funciones de la Unidad y cuenta con el mismo presupuesto; el único cambio que se observa son los requisitos para el titular de la Fiscalía. Dicha creación fue rechazada en su momento por los familiares de las víctimas ya que estas habían solicitado un área exclusiva para el caso Ayotzinapa⁴²⁹.

Asimismo, ante el aumento de denuncias en contra de servidores públicos y de la generalidad de la práctica dentro del proceso penal en el país, se crea la Unidad Especializada de Investigación del delito de Tortura, la cual fue adscrita a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales⁴³⁰. Constituyéndose como vía única de atención a dicha temática, el objeto de la Unidad es:

“dirigir, coordinar, y supervisar las investigaciones del delito en materia de tortura cuando se trate de actos atribuibles a servidores públicos integrantes de otras instancias de la Administración Pública Federal u otros Poderes de la Federación, inclusive de algún organismo autónomo conforme a lo establecido en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura”.

La designación y remoción del titular de la Unidad como en creaciones anteriores, quedó a cargo del Procurador General de la República. Las funciones de la Unidad incluían, además de actividades de coordinación e investigación, el monitoreo de las condiciones de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión, así como la autorización para solicitar el desistimiento de la acción penal, la cancelación de orden de aprehensión y de sustitución de la medida

428 Acuerdo A/094/15 por el que se crea la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, y se establecen sus facultades y organización. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de octubre de 2015.

429 La PGR recicla un acuerdo para crear la “nueva” Fiscalía para Desaparecidos. Animal Político, 12 de octubre de 2015.

430 No obstante, se excluyeron de dicha competencia los casos que involucraran acusaciones contra el personal de la PGR otorgando dicha competencia a la Visitaduría General. Véase: Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México. OSF, pág. 144 y Acuerdo A/101/15 por el que se crea la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 2015.

cautelar de prisión preventiva oficiosa en términos de la legislación procesal penal aplicable.

Además de la creación de dichas fiscalías se aprobaron los Protocolos Homologados de investigación en materia de desaparición forzada y tortura⁴³¹. El último, atendiendo a la calificación de generalizada a la práctica de tortura en México, otorgada por Juan Méndez, Relator de Naciones Unidas en la materia, durante su visita, la cual permitió a la sociedad civil presionar al titular de la PGR para la expedición de dicho instrumento.

El Protocolo en materia de investigación de tortura, como señalan organizaciones de la sociedad civil, permitió ampliar los estándares de investigación más allá del Protocolo de Estambul y facilitar estrategias de litigio para utilizar recomendaciones de la CNDH y acreditar la tortura como prueba documental pública. El instrumento buscó que los procesos no fueran tan burocráticos. No obstante, se ha documentado “la dependencia de los servicios forenses que siguen expuestos a influencias impropias siempre que se mantengan dentro del ámbito de la PGR -una entidad extensamente implicada en casos de tortura- y la dependencia en las evaluaciones médicas como único método para investigar las acusaciones de tortura”⁴³².

Respecto al Protocolo de investigación sobre desaparición forzada, este permitió identificar acciones dentro de las primeras 72 horas de la desaparición. No obstante, el Protocolo se quedaba corto para investigar responsabilidades penales sobre desapariciones de la “Guerra Sucia” o el conflicto zapatista⁴³³.

A finales de 2015 se crea la Unidad de Investigación de Delitos a Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo en el Exterior de Búsqueda e Investigación, adscritos a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad⁴³⁴. Es importante resaltar que es el primer acuer-

do de creación que incluye en sus considerandos recomendaciones expresas de la CIDH y órganos de Naciones Unidas.

El objeto de la Unidad es “facilitar el acceso a la justicia a las personas migrantes y a sus familias, realizar la búsqueda de personas migrantes desaparecidas, investigar y perseguir los delitos cometidos por o en contra de personas migrantes, con estricto apego a las leyes y demás disposiciones aplicables, además de dirigir, coordinar y supervisar la aplicación de acciones idóneas y efectivas para que se repare el daño a las víctimas”.

Entre sus funciones destacan varias relacionadas con desaparición de personas migrantes, se incluyen atribuciones de coordinación y difusión con diferentes instancias para la búsqueda y localización, así como para la atención de los familiares de la mano con el Mecanismo de Apoyo en el Exterior, el cual busca facilitar el acceso a la justicia y a la reparación del daño de personas migrantes o sus familias que se encuentren en otro país y requieran acceder directamente a instituciones del ordenamiento jurídico mexicano.

En 2016, se evidencia la reestructuración en el Manual de Organización General de la PGR⁴³⁵, atendiendo a las creaciones y modificaciones en su estructura. Quedando adscritas a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad: (i) Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas; (ii) Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión; (iii) Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas; (iv) Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas; (v) Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes; (vi) Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección; (vii) Dirección General de Atención y Seguimiento a Recomendaciones y Conciliaciones en Materia de Derechos Humanos; (viii) Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad y; (ix) Unidad de Ética y Derechos Humanos en la Procuración de Justicia.

Ante la multiplicidad de fiscalías y el intento por especializar los entes de investigación, la sociedad civil ha evidenciado la confusión y duplicidad de funciones

431 Extracto del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada y Extracto del Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura. Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2015.

432 Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México. OSF, pág. 144.

433 Información recabada en entrevistas realizadas entre marzo y junio de 2018.

434 Acuerdo 1/11/15 por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos a Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo en el Exterior Mexicano de Búsqueda de Investigación y se establecen sus facultades y organización. Publicado en el Diario Oficial de la

Federación el 18 de diciembre de 2015.

435 Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 2016.

en materia de desaparición forzada y tortura dentro de la PGR, al señalar que:

“La PGR carece de normativas internas claras y actualizadas para la determinación de competencia entre sus diferentes dependencias (...) Según los principios del estado de derecho, la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales tiene la autoridad para resolver disputas internas de la PGR sobre la aplicación de la ley orgánica. En la práctica, cuando se trata de casos de desapariciones forzadas, la SEIDO tiene “jurisdicción preferencial” sobre otras unidades de la PGR y generalmente es exitosa en tomar los casos que desea. En última instancia, el Fiscal General tiene la discreción de decidir.”⁴³⁶

Las últimas modificaciones que ha tenido la estructura de la PGR en materia de derechos humanos atienden a la promulgación de dos legislaciones en 2017: La Ley General para Prevenir, Sancionar la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos y Degradantes⁴³⁷ y la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas⁴³⁸.

En materia de tortura, la legislación dio pie a la creación de la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura⁴³⁹, la cual, sustituyendo a la Unidad, queda adscrita a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales. A diferencia de otras Fiscalías queda expresamente señalada la autonomía técnica y operativa de la dependencia para cumplir con su objeto:

“iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con los delitos señalados en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en términos de los artículos 22 y 55 de la misma Ley; así

como, en el ámbito de competencia, realizar las acciones que correspondan para la obtención de la oportuna sanción de esos delitos y de la correspondiente reparación integral y atención especializada a víctimas directas e indirectas”.

Sobre las funciones a desempeñar se replican algunas que ya tenía la Unidad y otras emanadas de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, como: (i) ejecutar, supervisar y evaluar el Protocolo Homologado para la investigación y persecución del delito de Tortura; (ii) decretar o solicitar las medidas cautelares, de protección y providencias precautorias aplicables al imputado por los delitos competencia de la Fiscalía, así como a las víctimas, testigos, peritos o cualquier otro interviniente, vigilando que se respeten sus derechos humanos; (iii) llevar a cabo el análisis de los contextos y patrones sobre la comisión del delito de tortura, con base en los datos del Registro Nacional del Delito de Tortura y demás información disponible; (iv) ingresar a cualquiera de los lugares de privación de libertad en donde se presume que se cometió el delito de tortura; (v) realizar estudios generales sobre los fenómenos delictivos de su competencia, las causas estructurales, distribución geodelictiva, estadísticas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan perfeccionar los métodos de investigación de esos delitos; (vi) proponer a la o el Titular de la PGR las bases para garantizar la coordinación nacional en el diseño, elaboración, instrumentación y aplicación del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, señalado en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y, (vii) Coordinar la operación y la administración del Registro Nacional del Delito de Tortura.

Asimismo, se designó a la PGR como la institución en cargada de establecer las bases para garantizar la coordinación nacional en el diseño, elaboración, instrumentación y aplicación del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes diseñado en la legislación⁴⁴⁰.

En materia de desaparición forzada, la nueva legislación creó la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada, adscrita a la

436 *Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México. OSF, pág. 139. Véase también: artículo 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.*

437 *Ley General para Prevenir, Sancionar la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos y Degradantes. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2018*

438 *Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre del 2017.*

439 *Acuerdo A/006/18 por el que se crea la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones. Publicado en el Diario de la Federación el 26 de enero de 2018.*

440 *Véase: artículos 69, 70, 71 y 72 de la Ley General de Tortura.*

Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, la cual sustituye la Fiscalía anterior en la materia⁴⁴¹. Dicha Fiscalía se crea con el objeto de iniciar, dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones relacionadas con los delitos señalados en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas. En materia de funciones, se incluye (i) la coordinación constante con la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas; (ii) el manejo de Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; (iii) brindar la información al Consejo Nacional Ciudadano y a la Comisión Ejecutiva de Víctimas; (iv) solicitar a las autoridades jurisdiccionales competentes la autorización para la realización de las exhumaciones en cementerios, fosas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cadáveres o restos humanos de personas desaparecidas; (v) facilitar la participación de los familiares; (vi) solicitar medidas cautelares, entre otras.

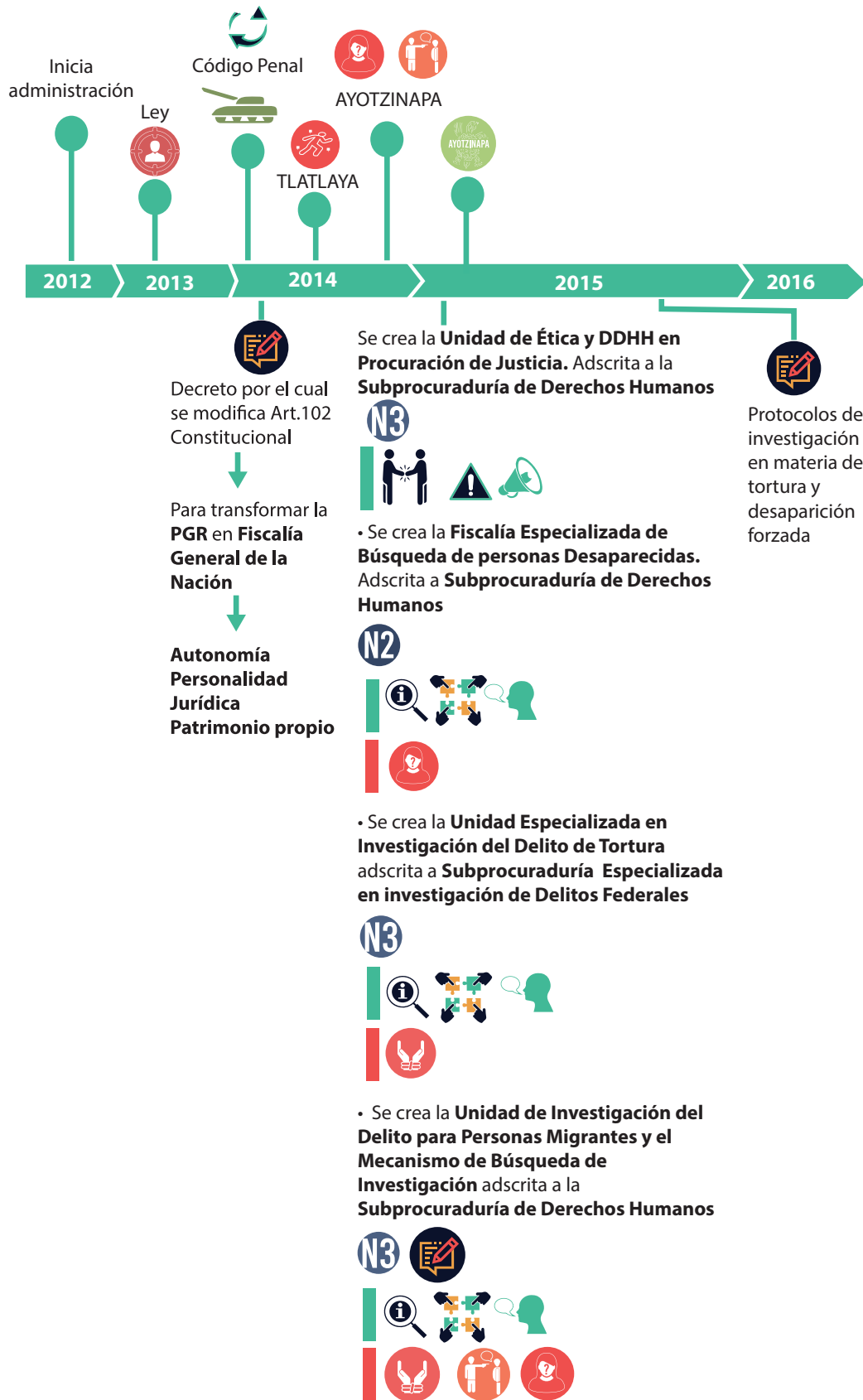
El Acuerdo contempla también la creación de una Unidad de Contexto encargada de realizar el análisis de las condiciones políticas, socioeconómicas, antropológicas, geográficas, económicas y criminales en las que ocurren los hechos delictivos materia de la Ley General, con el fin de apoyar la labor de investigación de los agentes del Ministerio Público de la Federación en la definición de hipótesis de investigación, la generación de productos de inteligencia que coadyuven en la investigación, y el análisis criminológico de los delitos de desaparición forzada. A la fecha está pendiente la forma en la que se implementará la legislación en la materia de cara a la aprobación y promulgación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, así como el tránsito de la institucionalidad en derechos humanos a la nueva entidad federal.

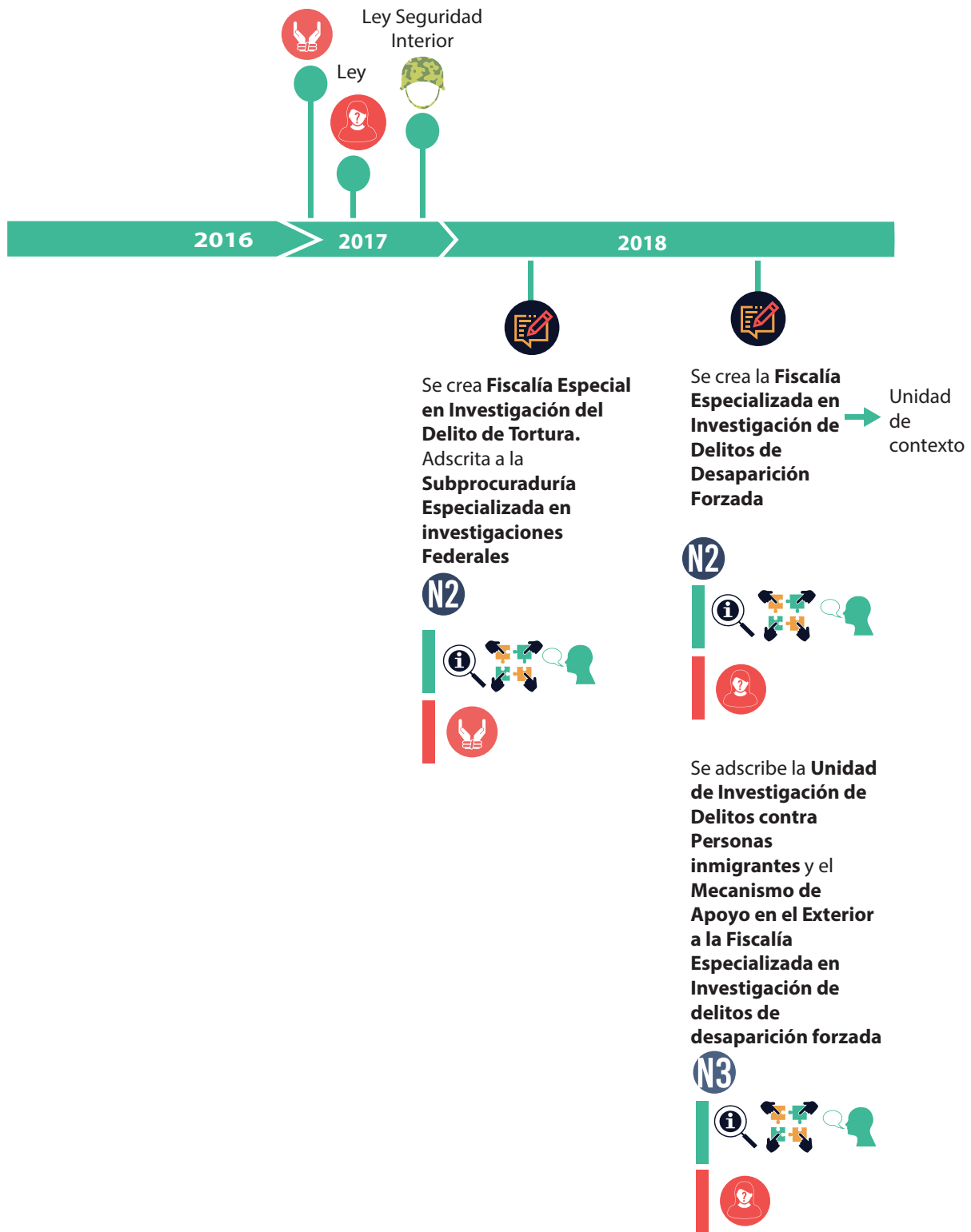
En el marco de la trayectoria institucional estudiada, a juicio tanto de la sociedad civil como de funcionarios públicos, se evidencia una falta de continuidad en la institucionalidad en materia de derechos humanos, específicamente en la Subprocuraduría y en las Fiscalías, lo cual impacta en el personal y en el funcionamiento de las mismas. Además, se considera que

las instituciones creadas carecen de fuerza y autonomía para poder exigir a otras instituciones y cumplir efectivamente su mandato. Las investigaciones son demasiado selectivas y con una carga política insostenible. Asimismo, desde la academia se percibe una dificultad constante de incluir en la institución el discurso de los derechos humanos a diferencia de otras instituciones.

A pesar de la estructura construida en los últimos sesenios, la Procuraduría General de la Nación se percibe por parte de la sociedad civil “como una de las principales fuentes de violación graves”, imposibilitando el castigo a los perpetradores y siendo incapaz de darle certidumbre a las víctimas para reclamar la reparación del daño y la verdad. Hoy la Procuraduría General de la Nación es considerada por varias personas expertas, como “el primer nudo de la crisis de derechos que enfrenta el país”. El contacto con las víctimas por parte de la PGR no se observa en toda la trayectoria objeto de estudio, hasta el caso Ayotzinapa en 2014 lo cual, más que una decisión institucional, atendió a una reacción frente a la gravedad de los hechos, la ineficiencia de la investigación y la presión internacional.

441 Acuerdo A/013/18 por el que se crea la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y se establecen sus atribuciones. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2018.







5. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA VISIBILIZACIÓN DE LAS GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

Los organismos internacionales de derechos humanos, tanto del sistema universal como del sistema interamericano, han sido fundamentales para visibilizar en estos 24 años la situación de derechos humanos, identificar las prácticas y causas que han desencadenado graves violaciones a derechos humanos y emitir recomendaciones a fin de contribuir a la institucionalización de una política pública que sea capaz de prevenir, investigar, sancionar y reparar dichas vulneraciones de forma efectiva.

Si bien los sexenios analizados evidenciaron el manejo de la presión internacional por parte del ejecutivo federal, el actuar de los organismos internacionales de protección de derechos ha influido en la inclusión en la agenda pública de la situación de graves violaciones a derechos humanos y la dimensión de la problemática. En el presente apartado, se realiza un recorrido por las diferentes instancias internacionales y regionales con mandatos en la materia de derechos humanos y su influencia en identificar las principales problemáticas en la institucionalización de la política pública y las deudas pendientes al respecto⁴⁴².

442 Véase: Anexo 2. Sistematización de recomendaciones de organismos internacionales en materia de graves violaciones a derechos humanos.

5.1. Sistema Universal de Derechos Humanos

5.1.1. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

La apertura en 2002 de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en México durante el proceso de transición con la victoria de Vicente Fox Quesada, fue un paso fundamental para la evolución de la temática de derechos humanos en el país⁴⁴³. A lo largo de su estancia en el país, la oficina se ha percibido dentro de la esfera pública como un puente entre diversos actores nacionales, como:

“un laboratorio de colaboración en derechos humanos vinculado al sentido de la democracia como un complejo sistema de derechos. Ha contribuido al desarrollo de las capacidades institucionales y en la generación de confianza entre los distintos actores, así como a la creación espacios institucionales de comunicación entre sociedad y Estado”⁴⁴⁴.

La importancia y pertinencia de la instalación de la OACNUDH en México se observó desde el inicio con la publicación del primer diagnóstico nacional sobre la situación de Derechos Humanos en el año 2003⁴⁴⁵. El diagnóstico evidenció la deuda histórica sobre las graves violaciones a derechos humanos cometidas durante la “Guerra Sucia” y recomendó el fortalecimiento de los mecanismos instalados en la administración de Vicente Fox en la PGR; la independencia de dichos mecanismos y la facultad del Ejecutivo Federal de obligar a las dependencias de la APF de facilitar la información sobre participación de agentes estatales

443 A partir de su entrada al país se han firmado dos acuerdos entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en 2008 y 2017 respectivamente. Disponibles en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/Acuerdo_2008-2012.pdf; http://hchr.org.mx/images/doc_pub/AcuerdoOACNUDH_22-feb-17_verMEX.pdf

444 Álvarez de Icaza, Emilio y González Barreras, Imelda. 10 años de la OACNUDH México. Balance del Aporte e Incidencia de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en la Protección y Promoción de los Derechos Humanos en México, 28 de junio de 2011.

445 OACNUDH. Diagnóstico sobre la Situación de Derechos Humanos en México, 2003.

en dichas vulneraciones. Asimismo, la OACNUDH México señaló la importancia de desarrollar mecanismos subsidiarios de intervención de los poderes federales en las entidades federativas ante violaciones graves o sistemáticas a los derechos humanos atribuibles a autoridades locales. De igual forma, reflejaba la necesidad de contar con un registro nacional actualizado de personas detenidas.



Este primer ejercicio, como examen independiente de la situación de derechos humanos en el país, instaba a que este tipo de diagnósticos se realizara de forma anual, con el apoyo de sociedad civil, academia y Naciones Unidas. Dicha recomendación no fue atendida por el Estado, ya que no se volvió a implementar un estudio nacional con la metodología y alcance de la OACNUDH, cuya oficina en México por su parte, ha generado diagnósticos a nivel local sobre los programas estatales en materia de derechos humanos, así como sobre la situación de diversos grupos en situación de vulnerabilidad como personas defensoras de derechos humanos y periodistas⁴⁴⁶.

Asimismo, la participación de la OACNUDH México fue fundamental para la reforma constitucional de derechos humanos de 2011. De la mano de la academia y sociedad civil, la oficina impulsó durante años los cambios que requería la CPEUM para ajustarse a los estándares internacionales en la materia⁴⁴⁷.

446 Véase, por ejemplo: OACNUDH. *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008*; *Protección a Defensores y Periodistas, 2009*; *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México, 2010*; *Programa Estatal de Derechos Humanos de Coahuila de Zaragoza, 2011 – 2017*.

447 Información recabada de las entrevistas realizadas entre

En el texto constitucional se dejaron plasmadas varias de las propuestas construidas por el organismo internacional⁴⁴⁸.

Un elemento fundamental del mandato de este organismo internacional es asesorar técnicamente al Estado en materia de políticas públicas y construcción de institucionalidad, así como de esquemas que permitan el diálogo entre gobierno y sociedad civil. Recientemente, ante las consecuencias que ha tenido la guerra contra el crimen organizado, la oficina ha tenido un papel protagónico en la creación de institucionalidad en materia de graves violaciones a derechos humanos, en la formulación de normatividad y en el fortalecimiento de la institucionalidad. Lo anterior se observa en la participación de la OACNUDH México en el Mecanismo de Protección a Periodistas; en la construcción de las leyes generales en materia de tortura y desaparición forzada y su posicionamiento sobre la promulgación de la Ley de Seguridad Interior que legitima la militarización del país y la utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública; así como en la socialización de las recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos emitidas para el Estado mexicano⁴⁴⁹.

Con su participación en el mecanismo, la oficina ha acompañado y fortalecido a los movimientos de víctimas en la construcción de la institucionalidad, así como en la exigencia para hacer frente a la inefectividad de varias entidades de la APF. La OACNUDH ha sido un interlocutor clave en momentos de ruptura y tensión entre el gobierno y la sociedad civil para unificar proyectos y materializar programas. Actualmente, el nivel de influencia de la oficina, está condicionado a la validez que las instituciones que la APF otorguen a los organismos internacionales y los estándares construidos en materia de derechos humanos, así como las ratificaciones pendientes por parte del Estado mexicano como la del Comité contra la Desaparición Forzada para que este pueda recibir y conocer peticiones individuales⁴⁵⁰.

marzo y junio de 2018.

448 OACNUDH. *Propuesta de reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos, 2008*.

449 OACNUDH. *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein y la Respuesta del Estado mexicano, noviembre 2016*.

450 Información recabada de las entrevistas realizadas entre

Durante el último sexenio, la oficina ha monitoreado de cerca casos emblemáticos que reflejan las crisis de derechos humanos que atraviesa el país y los retos de la institucionalización efectiva de política pública para hacer frente a graves violaciones a derechos humanos. En ese sentido, el seguimiento y monitoreo del caso Ayotzinapa le ha permitido al organismo internacional documentar y visibilizar la ineffectividad de las investigaciones, así como la continuidad de prácticas como la tortura dentro de las instituciones para la obtención de confesiones⁴⁵¹.

5.1.2. Comités, Relatorías Especiales y Grupos de Trabajo de Naciones Unidas

A lo largo de las administraciones objeto de estudio, los mecanismos convencionales y extra convencionales de Naciones Unidas, han construido una trayectoria sobre las principales problemáticas que existen en México en materia de graves violaciones a derechos humanos.

El tratamiento de dichos mecanismos por parte del Estado mexicano han variado de una administración a otra⁴⁵² y existe un debate sobre la vinculatoriedad de sus pronunciamientos, así como el nivel de incorporación de estos en la APF, sin embargo, se puede afirmar que los Comités, Relatorías Especiales y Grupos de Trabajo han sido actores claves para la documentación y visibilización del comportamiento en las últimas décadas de las prácticas que derivan en graves violaciones a derechos humanos, así como para el impulso de la agenda de la sociedad civil local para avanzar en la institucionalización para implementar políticas de prevención, investigación, sanción y reparación en la materia.

En materia de institucionalidad, las recomendaciones en materia de desaparición forzada han sido parte de la estrategia de presión internacional que ha permitido generar avances como el Mecanismo de Protección de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos, la creación de Unidades y Fiscalías Especializadas, así como la implementación de Protocolos

Homologados en la materia. Igualmente, los pronunciamientos de dichos mecanismos han sido incorporados en la construcción del contenido de la legislación publicada y aprobada en 2017 para atender al fenómeno.

No obstante, los mecanismos han reiterado a lo largo de las administraciones las siguientes falencias para hacer frente a la desaparición forzada de personas en sus diferentes modalidades y contextos, entre las cuales destacan: (i) la importancia de adoptar medidas más eficaces para esclarecer los denominados “casos antiguos” que se produjeron en el decenio de 1970; (ii) la falta de reconocimiento de la vigencia del fenómeno; (iii) la ausencia de una política pública integral y un marco legal que se ocupe de los diferentes aspectos de prevención, investigación, sanción y reparación de las víctimas de desapariciones forzadas, así como la falta de coordinación vertical y horizontal entre las autoridades federales, locales y municipales; (iv) la falta de políticas públicas dirigidas a familiares de víctimas de desaparición forzada en el marco de la Ley General de Víctimas; (v) la obstaculización para materializar una política de Estado efectiva en materia de verdad y, (vi) la necesidad de fortalecer la política de búsqueda de personas desaparecidas y su interacción con políticas eficientes de identificación de servicios forenses e identificación de restos⁴⁵³.

En cuanto a la práctica de tortura, el monitoreo de los mecanismos de Naciones Unidas ha retomado el trabajo de la sociedad civil y demostrado en la esfera internacional las dimensiones de la práctica de la tortura en el sistema de procuración de justicia en México. La presión internacional sobre los mecanismos que abordan la temática de tortura en el Sistema Universal, impulsó en México la reforma constitucional en materia de procuración de justicia para desestimar las confesiones obtenidas bajo tortura; la creación de dependencias dentro de la Procuraduría General de la Nación en la materia; la incorporación del Protocolo de Estambul; la implementación de Protocolos Homologados para atender casos de tortura y, la redacción de legislación que permita prevenir, investigar y sancionar dicha práctica.

A pesar de dichos avances, en los últimos doce años de guerra contra las drogas, los mecanismos de

marzo y junio de 2018.

451 OACNUDH. *Doble injusticia – Informe sobre violaciones de derechos humanos en la investigación del caso Ayotzinapa*, 2018.

452 Véase apartado 4.1 Contextos Sociopolíticos.

453 ONU. *Informes del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. E/CN.4/2002/79, 18 de enero de 2002; E/CN.4/2004/58 21 de enero de 2004 y OACNUDH. *La Desaparición Forzada en México. Una mirada desde los organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas*. Primera Edición, octubre 2015.

protección han evidenciado el aumento de la práctica de tortura dentro del sistema de procuración de justicia, especialmente en los procesos relacionados con delincuencia organizada, así como en el marco de operativos realizado por policía y fuerzas armadas⁴⁵⁴. Dicha situación fue clasificada por Juan Méndez, Relator de Naciones Unidas en la materia, como una práctica generalizada en territorio nacional, declaración que como se señaló en apartados anteriores, generó incomodidad por parte del Estado mexicano, quien reaccionó de forma negativa frente a las declaraciones del Relator.

Además de dicha calificación, los mecanismos de Naciones Unidas han identificado una serie de pendientes en la materia como: (i) adoptar medidas destinadas a garantizar la total independencia de los peritos médicos con respecto al ministerio público; (ii) eliminar la figura del arraigo; (iii) garantizar la autonomía de las fiscalías especiales en la materia; (iv) contar con un registro de personas detenidas; (v) asegurar que todas las instancias de tortura y malos tratos sean investigadas prontamente como tales, incluyendo los sucesos pendientes de la “Guerra Sucia”; (vi) garantizar investigaciones imparciales, independientes y exhaustivas y que los responsables sean procesados y castigados tanto penal como administrativamente; y que se investigue y castigue, con sanciones acordes a la severidad del delito, tanto a los autores materiales como a quienes ordenaron, consintieron tácita o explícitamente, o no evitaron o reportaron la tortura; (vii) sancionar a jueces que incluyan en los procesos pruebas obtenidas bajo tortura, entre otras⁴⁵⁵.

Frente al aumento de ejecuciones, si bien no se ha abordado con la misma intensidad que las temáticas anteriores, los mecanismos han llamado la atención sobre el tema de ejecuciones y masacres en momentos clave. Así se observa en el Informe de la Relatora

454 ONU. *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: México. 02/05/1997. A/52/44, paras.153-170; Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Misión México, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014; Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes Caso tortura, CAT/OP/MEX/1, 31 de mayo de 2010. Véase también Los 4 de Rosarito es un caso grave de tortura llevada a cabo por elementos del Ejército mexicano en contra de Ramiro Ramírez Martínez, Rodrigo Ramírez Martínez, Orlando Santaolaya Villareal y Ramiro López Vásquez, caso CMDPDH ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.*

455 OACNUDH. *La Tortura en México. Una mirada desde los organismos internacionales de Naciones Unidas. Primera Edición octubre 2015.*

para las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias en su informe de 1999 al evidenciar la falta de investigación y sanción de las masacres de Acteal, Aguas Blancas y el Charco⁴⁵⁶.

De igual forma, se observan los pronunciamientos en 2014 del Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias ante el aumento de homicidios en el marco de la guerra contra el narcotráfico, los casos de ejecuciones por parte de fuerzas armadas y la importancia de: (i) crear una institución nacional forense autónoma, con recursos suficientes y protocolos que preste sus servicios a todas las partes y autoridades que intervienen en juicios federales y/o estatales, las comisiones de derechos humanos y los ciudadanos civiles; (ii) crear una base de datos pública consolidada que contenga información sobre los homicidios, desglosada por estado, municipio, sexo, edad y otros criterios pertinentes con el fin de facilitar la formulación de estrategias eficaces de política pública y fomentar la rendición de cuentas; (iii) las ejecuciones extrajudiciales y las masacres cometidas durante la llamada “Guerra Sucia” deberían ser debidamente investigadas, procesadas y juzgadas, los responsables deberían ser castigados y las víctimas y sus familiares deberían recibir una reparación adecuada; (iv) retirar la declaración interpretativa respecto de la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, pues entorpece los esfuerzos realizados para investigar, enjuiciar y juzgar las ejecuciones extrajudiciales y las masacres cometidas durante la llamada “Guerra Sucia”; (v) adoptar las medidas necesarias para evitar que las autoridades alteren las escenas de delitos y garantizar que las autoridades que obstruyan las investigaciones rindan cuentas de ello, si es necesario mediante acciones penales y, (vi) aprobar una ley general sobre el uso de la fuerza que se aplique a todas las fuerzas de seguridad federales, estatales y municipales, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos más exigentes⁴⁵⁷.

Asimismo, otros mecanismos como el Comité contra la Eliminación de todas las formas de Discriminación

456 ONU. *Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias Y presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos. Visita a México. E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999.*

457 ONU. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. Misión México. A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014.*

contra la Mujer (CEDAW), el Relator Especial sobre Libertad de Expresión y el Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, han emitido recomendaciones sobre el enfoque diferencial en materia de prevención, investigación, sanción y reparación en casos de asesinatos en contra de personas pertenecientes a grupos de especial protección cometidas tanto por agentes estatales como particulares en México⁴⁵⁸.

5.1.3. Consejo de Derechos Humanos

El Consejo de Derechos Humanos, antes Comisión de Derechos Humanos, ha funcionado como un escenario político para evaluar la situación de derechos humanos en los diferentes Estados miembros de las Naciones Unidas. En ese sentido, el Examen Periódico Universal (EPU) se percibe como una herramienta de análisis donde los Estados exponen a sus pares los avances en materia de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil elaboran informes alternos que permitan mantener un equilibrio en la información recibida en la evaluación. En el caso de México, el fenómeno de la desaparición forzada de personas y la práctica de tortura han sido dos temáticas reiteradas en el EPU realizado en 2009 y 2013⁴⁵⁹, así como en los informes presentados por la sociedad civil para el próximo examen en 2018⁴⁶⁰. Si bien, como señalan miembros de la sociedad civil y personas expertas en la materia, el Consejo de Derechos Humanos tiene sesgos político-electorales en la forma de exponer los diversos contextos de derechos humanos, este ha sido un espacio de exposición internacional frente a la crisis actual en materia de graves violaciones a derechos humanos en México⁴⁶¹.

458 Véase, por ejemplo, los últimos informes sobre México: CEDAW. *Concluding observations on the ninth periodic report of Mexico*. CEDAW/C/MEX/CO/9, July, 20, 2018; ONU. *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders on his mission to Mexico*. A/HRC/37/51/Add.2, February 12; ONU. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México*. A/HRC/37/51/Add.2, 12 febrero de 2018.

459 CDH. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*. A/HRC/11/27, 5 de octubre de 2009 e *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*. A/HRC/25/7, 11 de diciembre de 2013.

460 *Informe Conjunto para el Tercer Examen Periódico Universal de México por organizaciones de la sociedad civil mexicanas*. Colectivo EPU, 2018.

461 *Información recabada de las entrevistas realizadas entre marzo y junio de 2018*.

5.2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos

5.2.1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La CIDH ha visibilizado a lo largo de su mandato la situación de derechos humanos en la región tanto desde su función política como desde su función cuasi-jurisdiccional. En el caso de la primera función, la CIDH visitó el país en 1996 y emitió en 1998 su primer informe sobre México señalando las principales problemáticas en materia de derechos humanos en materia de institucionalidad, como la falta de autonomía de la CNDH, PGR y las dependencias de seguridad pública, la necesidad de investigar y sancionar las graves violaciones a derechos humanos cometidas durante la "Guerra Sucia" y el conflicto armado en Chiapas.

Posteriormente, con la apertura internacional en la administración de Fox, la CIDH pudo documentar situaciones específicas en materia de derechos humanos. En febrero de 2002, la Relatora Especial de la CIDH visitó Ciudad Juárez, Chihuahua, con el objetivo de documentar la situación de violencia de género en la ciudad y el aumento de los asesinatos de mujeres en la zona fronteriza del país, visita que derivó en un informe temático en la materia que constituyó una herramienta fundamental en el análisis posterior de la Corte IDH en el caso *Campo Algodonero vs. México*⁴⁶². Después de ese primer reporte, la publicación de informes en la CIDH sobre México se detuvo hasta el sexenio de Enrique Peña Nieto, durante el cual se emitieron informes (i) sobre la situación de las personas migrantes en tránsito por México en 2013, donde se documenta las distintas violaciones en su contra, así como las problemáticas y retos en la institucionalidad en la materia y, (ii) un informe de país emitido en 2015 que recopila las consecuencias de la guerra contra las drogas como el fenómeno de la desaparición forzada, la práctica de la tortura, la situación

462 CIDH. *Comunicado de Prensa*. N|4/20 *La Relatora Especial de la CIDH culmina visita para evaluar la situación de los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez, México*. <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2002/4.02.htm> e *Informe situación de los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez, México: en derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*. /Ser.LV/II.117. Doc. 1 rev. 17 marzo 2003.

de extrema vulnerabilidad de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, la comisión de ejecuciones extrajudiciales por parte de las fuerzas armadas, entre otras⁴⁶³.

Dicho informe da cuenta de una serie de obstáculos desde la institucionalidad para dar cumplimiento a las obligaciones generales del Estado mexicano en materia de derechos humanos. Para varias de las personas entrevistadas, fue con este informe que la CIDH mostró contundencia respecto a la realidad de México y la responsabilidad del Estado sobre la actual crisis de derechos humanos, lo cual coincidió con la política de negación de la administración de Enrique Peña Nieto⁴⁶⁴.

A la par de dichas herramientas políticas de visibilización, la CIDH ha permitido, a través de la celebración de audiencias públicas, a la sociedad civil en México visibilizar las principales problemáticas en materia de graves violaciones a derechos humanos y exponer ante el Estado y la CIDH las deficiencias del Estado, entre ellas aquellas relacionadas con la APF, que han impedido la una institucionalización de una política pública efectiva.

En cuanto a la función cuasi-jurisdiccional, si bien la CIDH presenta un retraso procesal frente al estudio y resolución de casos que deriva en una percepción negativa en ciertos sectores de la sociedad civil, considerando el sistema ineficaz y con cierto sesgo político⁴⁶⁵, lo cierto es que la CIDH se ha convertido en un espacio regional para reflejar el ciclo de impunidad en materia de derechos humanos, especialmente de aquellas de carácter grave, tanto aquellas que fueron cometidas en décadas anteriores como las que se acumulan en el marco de la guerra contra el narcotráfico. Las soluciones amistosas, las medidas cautelares y los casos enviados a la Corte IDH han permitido, de alguna forma, impulsar cambios desde el ámbito legislativo, administrativo y judicial en materia de derechos humanos.

La crisis de derechos humanos en México y el caso Ayotzinapa, dieron pie a una nueva función por parte

de la CIDH, la asistencia técnica de personas expertas para la investigación de hechos concretos. La firma del acuerdo entre la CIDH y el Estado mexicano permitió la creación del GIEI el cual tendría como mandato: "proporcionar asistencia técnica para la búsqueda de los 43 estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero; así como las investigaciones y acciones que se adopten a fin de sancionar a quienes resulten responsables y, de igual forma, otorgar asistencia a los familiares de los estudiantes". El GIEI se conformó con personas de distintas disciplinas con importantes trayectorias en materia de derechos humanos. Su desempeño durante su estancia de dos años en México permitió generar un lazo de confianza con los familiares e identificar las principales deficiencias en la investigación realizada por la PGR.

A través de la publicación de dos informes, el GIEI emitió una serie de recomendaciones no solo para el caso concreto, sino para el andamiaje institucional en materia de investigación, sobre el fenómeno de la desaparición forzada y la utilización de la tortura en la procuración de justicia. El GIEI se constituyó como un modelo creativo para la realización de investigaciones independientes sobre graves violaciones a derechos humanos y en cierta medida, para crear institucionalidad en la materia. A pesar de ello, para ciertos actores también resultó en un llamado de atención urgente sobre la necesidad de crear un mecanismo internacional independiente para México ante la impunidad imperante en los entes de investigación.

No obstante, la politización del caso y los resultados obtenidos por parte del GIEI que contradecían la versión oficial, culminaron su mandato, dejando en incertidumbre a los familiares. La intención del Estado de recibir ayuda internacional, desembocó en una "hipocresía institucional" que obstaculizó el trabajo del grupo⁴⁶⁶. Si bien existe un mecanismo de implementación de los informes publicados, no se han cumplido las recomendaciones formuladas⁴⁶⁷. Además, la administración vigente ha insistido en la versión oficial de los hechos, incluso desconociendo órdenes judiciales en cumplimiento de las recomen-

463 CIDH. Informe Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 48/13 30 de diciembre 2013 e Informe Situación de los Derechos Humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15 31 diciembre 2015.

464 Véase: apartado 4.1 Contextos Sociopolíticos.

465 Información recabada de las entrevistas realizadas entre marzo y junio de 2018.

466 Información recabada de las entrevistas realizadas entre marzo y junio de 2018.

467 Los informes del GIEI están disponibles en: <http://centro-prodh.org.mx/GIEI/?cat=6>. Para ver un estudio comparativo sobre las recomendaciones y los avances véase: Revertir la impunidad. Diagnóstico y propuestas a partir del Trabajo del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) y el Centro de Derechos Miguel Agustín Pro Juárez. Primera edición, julio 2017.

daciones del GIEI y la necesidad de que la investigación continúe con un órgano independiente⁴⁶⁸.

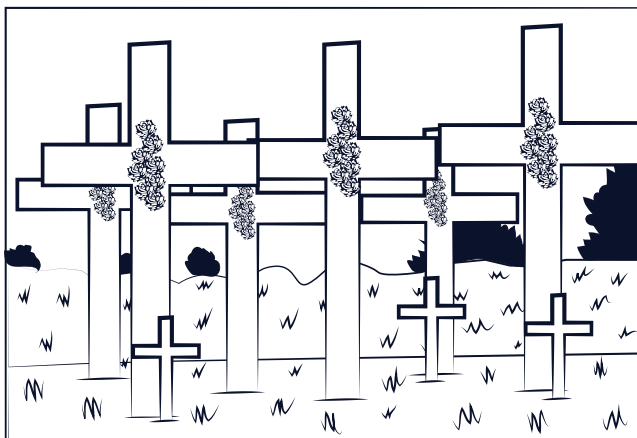
5.2.2. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Las sentencias contra el Estado mexicano derivadas de la función contenciosa de la Corte IDH, han incidido de forma relevante en la creación y modificación de cierto grado de institucionalidad en materia de derechos humanos, específicamente frente aquellos fenómenos y prácticas que derivan en graves violaciones a derechos humanos. A nivel judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la figura jurídica del “Varios” tuvo la oportunidad de analizar el alcance de las sentencias de la Corte IDH dentro del Poder Judicial y abrió la puerta sobre el papel del mismo en el análisis de legislación y del actuar de las autoridades de la administración pública⁴⁶⁹.

Si bien México reconoció la competencia contenciosa de la Corte IDH en 1998, fue hasta 2001 que llegó el primer caso contra el Estado, el cual se relacionaba con actos de tortura. Sin embargo, por razones de competencia la Corte IDH no siguió al estudio de fondo. Fue hasta 2008 que se obtuvo la primera sentencia condenatoria con el Caso Castañeda Gutman, el cual versaba la vulneración al derecho a contar con un recurso adecuado y efectivo en el contexto de los derechos político-electorales ⁴⁷⁰.

Posteriormente, entre 2009 y 2010, se emitieron cinco sentencias que derivaron en la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la falta de prevención, investigación y sanción de casos relacionados con graves violaciones a derechos humanos⁴⁷¹. Las cinco sentencias encontraron puntos comunes

frente a la actuación del Estado, entre ellos la falta de investigación y sanción de los hechos. En el caso de Campo Algodonero, con sentencia emitida en 2009 se evidenciaba un patrón generalizado de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, la ausencia de una política pública para atender el problema, así como la evidente discriminación estructural de un sistema de procuración cargado de estereotipos de género y debilidades técnicas en investigación, sistema que también se evidenció en los casos de Valentina e Inés, víctimas de tortura sexual, con sentencia emitida en 2009.



Por su parte, el caso Rosendo Radilla, con sentencia emitida en 2009 revivió la deuda histórica de lo ocurrido durante la “Guerra Sucia” e incorporó los estándares de la desaparición forzada al contexto mexicano. Asimismo, el caso de Cabrera y Montiel dio cuenta de la práctica generalizada de la utilización de la tortura para la obtención de confesiones, las constantes vulneraciones contra el debido proceso en nombre de la lucha contra el narcotráfico y la persecución de defensores de derechos humanos. Los cuatro casos donde los hechos tuvieron lugar en Guerrero y los responsables fueron elementos del ejército mexicano, evidenciaron la inconventionalidad de la jurisdicción militar para conocer de graves violaciones a derechos humanos. De forma más tenue, dichas sentencias también dieron cuenta de las consecuencias de la utilización del ejército en tareas de seguridad pública.

La implementación de los puntos resolutivos de las sentencias y las órdenes de reparación, si bien tienen puntos pendientes de cumplimiento, fueron fundamentales para la materialización de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, así como la reforma al Código de Justicia Militar y la

468 Tribunal ordena crear Comisión para la Verdad en caso Ayotzinapa; no compartimos criterio de magistrados: PGR. *Animal Político*, 4 de junio de 2018.

469 SCJN. Expediente Varios 910/2010.

470 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.*

471 (i) la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco en Guerrero durante la Guerra Sucia; (ii) la desaparición, tortura y asesinato de Claudia Ivette, Esmeralda y Laura Berenice, cuyos cuerpos fueron abandonados en un campo algodouero en Ciudad Juárez; (iii) la violación sexual de Inés Fernández Ortega por parte de elementos del ejército en Guerrero; (i) la violación sexual de Valentina Rosendo Cantú también por parte de elementos del ejército en Guerrero y, (vi) la detención arbitraria y actos de tortura en contra de Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel en Guerrero por parte de elementos del ejército.

incorporación de ciertos tipos penales. Además, permitieron generar un debate a nivel judicial frente a la incorporación de los estándares internacionales en el ordenamiento jurídico mexicano. En el caso Campo Algodonero, específicamente, se ordenó implementar una política pública que abarcó los tres niveles de gobierno, así como los poderes de la unión.

A nivel de la APF, estos casos pusieron a prueba la capacidad de interlocución y cooperación entre dependencias para la estrategia de litigio por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el liderazgo de la Secretaría de Gobernación para la implementación de las órdenes de reparación. También evidenciaron las deficiencias de la Procuraduría General de la Nación, los intentos fallidos de justicia transicional y la renuencia de las fuerzas armadas frente a la exposición de la institución a nivel internacional.

Actualmente, hay dos casos bajo estudio que nuevamente se relacionan con graves violaciones a derechos humanos cometidas por agentes estatales y que ponen en discusión dos temas claves en la crisis de derechos humanos que enfrenta el país: el uso excesivo de la fuerza y la tortura sexual cometida por elementos de la policía en San Salvador Atenco durante la administración de Enrique Peña Nieto como gobernador del Estado de México y, la desaparición forzada por parte de elementos de las fuerzas armadas en Chihuahua en el marco de la guerra contra el narcotráfico durante la administración de Felipe Calderón.

En el rastreo de las recomendaciones realizadas en los últimos 24 años, se evidencia un consenso entre los mecanismos de protección frente a problemáticas estructurales que han derivado y tolerado graves violaciones a derechos humanos cometidas tanto por agentes estatales como por particulares y un ciclo de impunidad dentro del Estado. Entre dichos consensos destacan: (i) la falta de investigación, sanción y reparación de las graves violaciones a derechos humanos ocurridas durante la llamada "Guerra Sucia"; (ii) las falencias administrativas de los entes de investigación, así como la falta de autonomía de estos; (iv) la práctica generalizada de la tortura en el sistema de procuración de justicia, (iii) el rechazo frente a la utilización de las fuerzas armadas, entre otras.

Estas recomendaciones y sentencias han permitido, con sus matices, visibilizar cuáles son los ejes problemáticos en materia de graves violaciones a derechos humanos. Asimismo, la apertura internacional logró

desde la SRE, facilitar el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, aun durante las administraciones que negaron y desconocieron de sus obligaciones. La presión internacional fue un detonante en el debate público para la construcción al interior del Estado, de legislación, en política pública y en cierta medida, en la institucionalización de ésta. Actualmente, el papel de los organismos internacionales en México, se percibe como limitado, ya que la crisis de derechos humanos parece estar sobre diagnosticada y las recomendaciones en materia de institucionalidad han sido reiteradas por prácticamente todos los organismos. En ese sentido, se observa que la lógica de presión internacional deberá mantenerse, aunque con un mayor nivel de contundencia para lograr incidir efectivamente en el Estado.



6. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL MOVIMIENTO DE VÍCTIMAS: EL IMPULSO PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

La trayectoria analizada, los testimonios recabados de personas expertas en la materia, así como la literatura en la materia, coinciden en la gran importancia que los movimientos de víctimas y de la sociedad civil representan para la construcción de institucionalidad sobre graves violaciones a derechos humanos. Su participación es tan fundamental que incluso se han logrado avances en la institucionalización de la relación entre estos actores el gobierno federal.

El contexto de crisis y de violencia -exacerbada por la guerra contra el narcotráfico- agravada por los altos índices de impunidad, ha sido un detonante para que las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos de víctimas cobren mayor relevancia en el proceso de institucionalización; incluso, hay quienes afirman que ese proceso no se puede entender sin su participación, pues fueron los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil quienes lo impulsaron⁴⁷².

472 Cfr. López Pacheco, Jairo Antonio. *El campo de las ONG de derechos humanos en México: recursos y agendas. El Cotidiano,*

El papel de las organizaciones de la sociedad civil y el movimiento de víctimas ha sido preponderante para la visibilización de las violaciones a derechos humanos⁴⁷³; para generar presión “desde abajo”⁴⁷⁴; para denunciar la situación de derechos humanos en México en foros internacionales, principalmente a través de las audiencias ante la CIDH y la presentación de informes sombra ante los mecanismos convencionales y no convencionales de Naciones Unidas; así como para presionar al gobierno mexicano para que se investiguen, sancionen y reparen los casos de ejecuciones, tortura y desapariciones forzadas. Entre sus esfuerzos se incluyen la documentación de violaciones; investigaciones; representación de víctimas; incidencia y cabildeo para reformas a las políticas públicas; y, monitoreo y supervisión de implementación de las políticas públicas y sus reformas⁴⁷⁵.

La presión de la sociedad civil y las víctimas en materia de graves violaciones a derechos humanos, específicamente en las que abarca este estudio, se remonta a la década de los setenta con la lucha que iniciaron los familiares de las víctimas de la represión gubernamental durante la “Guerra Sucia”. Desde entonces, se tiene registro también del surgimiento, al sur del país, de un movimiento de víctimas contra la desaparición forzada que resultó en la fundación de asociaciones de búsqueda de personas y defensa de los derechos humanos⁴⁷⁶. Sin embargo, desde

núm. 194, noviembre-diciembre, 2015. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México. pp. 97-106; Cfr. Hernández Zabaleta, B. y Martínez López, M.E. *La relación de los organismos públicos de derechos humanos con la sociedad civil. PERSEO*, núm. 32, octubre 2015.; Lachenal, Cécile y Pirker, Kristina, (coord.), *Movimientos Sociales, derechos y nuevas ciudadanía en América Latina, México, Gedisa, 2013, p. 31.*

473 *Animal Político* hizo una investigación especial sobre los cambios que ha generado la guerra contra el narcotráfico. En un apartado específico sobre los cambios en la sociedad civil, se relata la evolución de su participación en la creación de institucionalidad, así como el surgimiento del movimiento de víctimas. Véase *Animal Político*. (2018). *Los cambios en la sociedad civil: del Caso Martí a las brigadas que buscan fosas. En, 10 Años de Guerra: Cómo Hemos Cambiado. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/diez-de-guerra/cambios-sociedad-civil.html>.*

474 *La presión “desde abajo” hace referencia a las acciones de demanda y visibilización que hacen las organizaciones de base para defender sus derechos humanos y adaptar nacionalmente los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Cfr. Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn. (2000). *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional. México, D. F.: Siglo XXI.**

475 *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México. OSF, 2016.*

476 Véase: Durand, V. (1994). “El movimiento por el respeto de los derechos humanos y la transición política”. En *La construcción de la democracia en México. Movimientos sociales y ciudadanía.*

sus inicios e incluso durante el sexenio de Zedillo, las organizaciones sociales y los movimientos de víctimas tuvieron muchas dificultades para consolidarse como una herramienta de presión hacia la APF, pues sus actividades generaban un gran rechazo por parte del gobierno y de otros sectores de la política que veían la defensa de los derechos humanos como una intervención en la soberanía nacional⁴⁷⁷.



Un punto de inflexión importante en el impacto de las organizaciones se dio en la década de los ochenta cuando estas incorporaron en sus actividades la defensa jurídica de casos paradigmáticos de violaciones a derechos humanos⁴⁷⁸; esta práctica que se vio fortalecida por la apertura internacional, iniciada con Zedillo y consolidada con Fox, que sigue todavía vigente y cuya visibilización ha sido fundamental en la institucionalización de las políticas públicas en la materia. Por ejemplo, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez lleva la defensa del caso de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, así como el de las mujeres que fueron torturadas sexualmente en San Salvador Atenco en 2006. Caso cuya resolución todavía se encuentra pendiente en la Corte IDH. Por su parte, la Comisión Mexicana de

Defensa y Promoción de los Derechos Humanos llevó el caso de la desaparición forzada de Rosendo Radilla, que culminó en una sentencia condenatoria por parte de la Corte IDH para el Estado mexicano. Así también lo hizo Tlachinollan, una organización basada en Guerrero que representó a Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú ante dicho Tribunal.

La apertura al escrutinio internacional no solo trajo consigo la posibilidad de llevar casos de violaciones de derechos humanos a la jurisdicción internacional. El gobierno de Vicente Fox reconoció que el acercamiento con las organizaciones de la sociedad civil, podía aportar mucho a la solución de conflictos sociales, señalando que las organizaciones eran “uno de los principales activos, patrimonios de la nación”, “la esperanza de un México mejor”⁴⁷⁹ y que en ellas veía, más que un enemigo, una complementariedad⁴⁸⁰. Consecuentemente, durante su gestión se institucionalizó el diálogo y la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil, y fue en este periodo que se crearon oficinas de vinculación tanto en la SEGOB como en la SRE.

La observación internacional también presentó una oportunidad para las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos de víctimas de aumentar su impacto en la institucionalidad, pues la presión “desde abajo” que ejercían se vio complementada y fortalecida por la presión “desde arriba” que ejercían las organizaciones internacionales⁴⁸¹. No obstante, hay quienes sostienen que la intención de Vicente Fox de cambiar la relación con la sociedad civil fue más un discurso de fachada que un compromiso real, “lo que se vio reflejado en los nulos resultados en políticas claves como la FEMOSPP, la no aprobación de una ley general de derechos humanos, los conflictos de interlocución en el plan nacional de derechos humanos, entre muchos otros episodios que mostraron un mayor interés del gobierno mexicano por sociali-

México: Siglo XXI Editores; Galarza, J. (2011). “FEDEFAM: 30 años de lucha contra la desaparición forzada, 1981-2011. Entrevista con Judith Galarza Campos, abril de 2001”, [Entrevista por Ayala, Mario], *Aletheia* 2 (3). Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=arti&d=Jpr5007>

477 Cfr. López Pacheco, Jairo Antonio. *El campo de las ONG de derechos humanos en México: recursos y agendas*. El Cotidiano, núm. 194, noviembre-diciembre, 2015. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México. pp. 97-106

478 López Pacheco, Jairo Antonio. *El campo de las ONG de derechos humanos en México: recursos y agendas*. El Cotidiano, núm. 194, noviembre-diciembre, 2015. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México. pág. 99.

479 Discurso del presidente Vicente Fox en la Entrega de resultados de la mesa de trabajo ONGs durante el periodo de transición, México, D.F., 28 de febrero de 2001. Cfr. Aguilar Valenzuela, R. (2006). *Las organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y principales retos*. (Tesis doctoral). Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, México.

480 Discurso del presidente Vicente Fox en el 97 Aniversario de la fundación del Rotary Club, México, D.F., 15 de febrero de 2002. Cfr. Aguilar Valenzuela, R. (2006). *Las organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y principales retos*. (Tesis doctoral). Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, México.

481 Cfr. Anaya, Alejandro. (2014). *El país bajo presión. Debatando el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México* (Coyuntura y Ensayo no. 8). Editorial CIDE. México.

zar una imagen como promotor de los derechos humanos que en llevar a cabo cambios al interior del país⁴⁸².

Las dinámicas de interlocución y cooperación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil y el movimiento de víctimas cambiaron a partir de la llegada de Felipe Calderón a la presidencia de la República. El combate frontal a la delincuencia organizada que militarizó al país a costa del ejercicio y goce de los derechos humanos, generó nuevamente un enfrentamiento directo entre la sociedad civil organizada y los familiares de las víctimas con el gobierno. A partir del 2006, el incremento de las desapariciones y las ejecuciones, así como el descubrimiento de cientos de fosas clandestinas con miles de restos no identificados en el país, visibilizó la aparición de pequeños movimientos y organizaciones de víctimas locales que habían iniciado la búsqueda de sus familiares⁴⁸³. Estos colectivos de búsqueda, fueron fundamentales para presionar al gobierno a adoptar la Ley de Desaparición, así como para la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda.

Simultáneamente, las organizaciones de la sociedad civil desempeñaron un papel preponderante en la redacción y adopción de las reformas al sistema de justicia penal y la reforma constitucional de derechos humanos. Específicamente, en 2007, las organizaciones de la sociedad civil, expertos en la materia y académicos presentaron una propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos que fue fundamental para las discusiones y posterior redacción de la Reforma⁴⁸⁴. Incluso, el propio gobierno federal ha reconocido ese papel preponderante⁴⁸⁵.

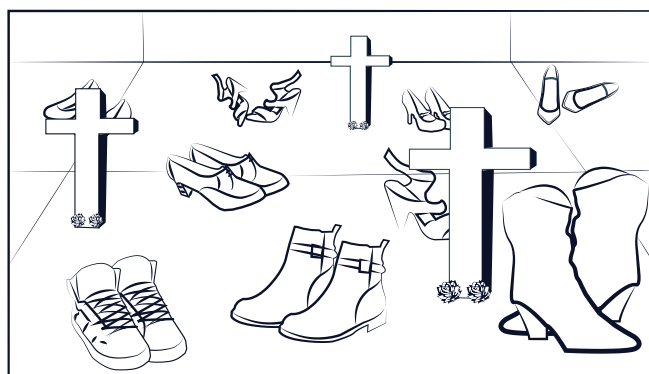
482 López Pacheco, Jairo Antonio. *El campo de las ONG de derechos humanos en México: recursos y agendas*. El Cotidiano, núm. 194, noviembre-diciembre, 2015. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México. Pg. 100.

483 Se han realizado esfuerzos para documentar su proceso de formación y desarrollo con el fin de aportar a la memoria histórica. Para consultar uno de esos esfuerzos, véase Sánchez Valdés, V.M., et. al. (2018). *Formación y desarrollo de los colectivos de búsqueda de personas desaparecidas en Coahuila: lecciones para el futuro*. El Colegio de México, México, pp. 164; Villarreal, M.T. (marzo-agosto 2016). *Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia*. *Intersticios Sociales*. El Colegio de Jalisco, núm. 11, pp. 28.

484 Organización de las Naciones Unidas. (2008). *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicos y especialistas en derechos humanos*. México, pp. 165. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/propuestareformaconst.pdf

485 Véase ¿Por qué es importante integrar a #OSC en la imple-

Por otra parte, el aumento de la violencia e inseguridad provocó el surgimiento de organizaciones como *Alto al Secuestro* y *México SOS*, fundadas por Isabel Miranda de Wallace y Alejandro Martí, respectivamente, después de que sus hijos fueron secuestrados y asesinados, con el objetivo de terminar con la crisis de inseguridad. Ambas organizaciones generaron gran movilización del país y lograron un apoyo importante del sector privado.



Sin embargo, rápidamente fueron cooptados por el gobierno federal como una forma de debilitar otros movimientos. Al respecto, expertos en la materia⁴⁸⁶ señalan que el gobierno de Calderón se caracterizó por su capacidad de cooptación y fragmentación de las organizaciones de la sociedad civil y el movimiento de víctimas, para lo cual adoptó muchas estrategias, entre las que estaban interminables reuniones y mesas de diálogo que aparentaban interés sin llevar a resultados. Como parte de esta estrategia también se les convocó a integrar consejos consultivos en algunas dependencias gubernamentales, para la definición de sus políticas y programas; se invitaron algunos de sus dirigentes a incorporarse a la dirección de programas sociales de gobierno; incluso, se les presentó como “candidatos ciudadanos” en puestos de elección popular en representación del PAN⁴⁸⁷.

A pesar de las prácticas de cooptación llevadas a cabo por el gobierno para minimizar el efecto de las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil, la

mentación de la Reforma Constitucional en materia de DDHH? Blog, Secretaría de Gobernación. Disponible en: <https://www.gob.mx/se-gob/articulos/por-que-es-importante-integrar-a-osc-en-la-imple-mentacion-de-la-reforma-constitucional-en-materia-de-ddhh>.

486 Información recabada de las entrevistas realizadas entre marzo y junio 2018.

487 Laura Collin Harguindeguy and Rafael Molina. *Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: de la invisibilidad al protagonismo*, Nuevo Mundo Mundos Nuevos [Online], Workshops, Online since 17 January 2009. Disponible en: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/47723>

permanente lucha y presión comenzaron a incidir en la institucionalización de las políticas públicas. Un ejemplo es el *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, que surgió en 2011 como un movimiento de víctimas en respuesta a la incapacidad del Estado de investigar y resolver las desapariciones y los asesinatos en el marco de la guerra contra el narcotráfico, y como reacción al discurso del gobierno federal de que todas las víctimas tenían algún vínculo con el crimen organizado. Este movimiento en particular, fue de gran importancia para la publicación del decreto que creó PROVÍCTIMA, la antesala de la actual CEAV, además, creó las “Caravanas por la Paz”, recorridos que se llevaron a cabo por todo el territorio nacional para visibilizar a las víctimas invisibles de la guerra contra el narcotráfico.

Por otra parte, en el caso específico de las constantes e incesables amenazas y asesinatos de las que eran objeto las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, las organizaciones de la sociedad civil trabajaron de la mano con legisladores para diseñar y redactar lo que en 2012 se adoptó como la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas aprobada en 2012⁴⁸⁸. La presión y participación de las organizaciones de la sociedad civil fue tan importante, que se vio reflejada en la composición que se pensó para el Mecanismo de Protección creado por dicha Ley.

Para finales del 2012, ya existían muchos colectivos de familiares de víctimas por todos los estados de la República. Las acciones que llevaban realizando por años, fueron un parteaguas y una base importante para algunas de las cuestiones que se contemplaron en las leyes de víctimas, desaparición forzada y tortura, respectivamente. Sobre su participación en la investigación se ha señalado:

“La participación de los colectivos en el proceso de investigación de las procuradurías no sigue canales formales establecidos porque las leyes no prevén este tipo de involucramiento de las víctimas, por tanto, se trata de innovaciones impulsadas por estos grupos. En algunos casos estas últimas han sido tan exitosas que han creado canales cuasiformales de relación

488 Joloy, Daniel (2012). *Protección a defensores y defensoras de derechos humanos: Una deuda más del Estado mexicano*. Blog CMDPDH. 9 de abril de 2012. Disponible en: <http://cmdpdh.org/2012/04/proteccion-a-defensores-y-defensoras-de-derechos-humanos-una-deuda-mas-del-estado-mexicano/>

con las autoridades: no existen en las leyes, pero se llevan a cabo en espacios especiales, se incrustan en el proceso formal de investigación y se dan a conocer públicamente como participación legítima. Este logro tiene que ver con las oportunidades que ofrece el contexto y la capacidad de incidencia política.

Esta capacidad de incidencia en un campo específico de política pública, como es la procuración de justicia, solo puede entenderse ubicando la experiencia de estos grupos de familiares en el marco de la acción colectiva y la conformación de redes críticas que logran entrar en el espacio oficial donde se ejecutan las decisiones, cobran protagonismo e influyen en reorientar la acción estatal⁴⁸⁹.

Como hasta el 2011, las víctimas habían sido excluidas de las iniciativas gubernamentales que abordaban las violaciones a derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de familiares empujaron por la adopción de una ley de víctimas en 2013 que, a diferencia de la estructura creada por decreto presidencial, garantizara un esquema de atención y reparación formal y coincidente con los estándares internacionales en la materia. La pugna por la aprobación de dicha Ley tuvo dos frentes principales en particular. Uno entre el presidente Felipe Calderón y el Congreso, sobre cuestiones procedimentales⁴⁹⁰, razón por la cual la Ley fue congelada y aprobada hasta la llegada de Peña Nieto al Poder Ejecutivo; y, otro entre los movimientos de víctimas del delito, como los encabezados por Isabel Miranda de Wallace y Alejandro Martí, y los movimientos de víctimas de violaciones a derechos humanos, razón por la cual la Ley no hace diferencia entre unas y otras.

La desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa el 26 de septiembre de 2014, representó un nuevo punto de inflexión para el movimiento de víctimas y la sociedad civil organizada. Los resultados insatisfactorios de la investigación de la PGR, que contrastaban profundamente con los de la investigación realizada por el GIEI, originaron el surgimiento de nuevos grupos de búsqueda de personas desaparecidas y el fortalecimiento de los que ya existían. A sus exigencias se sumó la sociedad civil que, con marchas

489 Villarreal, M.T. (marzo-agosto 2016). *Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia*. *Intersticios Sociales*. El Colegio de Jalisco, núm. 11. Pg. 7.

490 OSF. *Atrocidades Inegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. 2016, pg. 133.

multitudinarias por todo el país, exigía la presentación con vida de los estudiantes.

Para el 2015 la sociedad civil organizada y los grupos de víctimas se habían convertido en un “actor social dinámico”, que contaba ya con una estructura básica que lograba influir en la agenda pública nacional y en la toma de decisiones⁴⁹¹. En ese año, los colectivos de búsqueda lograron resultados que las autoridades no habían obtenido: identificaron 360 personas desaparecidas en Guerrero, y habían encontrado varias fosas clandestinas a lo largo del país⁴⁹². En ese contexto, surge el *Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México*⁴⁹³, un conglomerado de aproximadamente 35 colectivos -al día de hoy son más de 50- que construyeron una agenda en común y, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, impulsaron la aprobación de la Ley General de Desaparición Forzada y Desaparición por Particulares, en noviembre de 2017.

El texto aprobado incluyó, en su mayoría, los 11 puntos que habían sido enviados por colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil para que fueran incorporados en la Ley. Además, la Ley creó el Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda, que contempla en su integración a 5 familiares, 4 representantes de la sociedad civil y 5 personas expertas en la materia. El consejo ya emitió su primera recomendación⁴⁹⁴, la cual, de acuerdo a la Ley, debe ser considerada por el Sistema Nacional para la toma de decisiones y que, en caso de no ser aceptada, deberá explicarse los motivos.

Al mismo tiempo, la sociedad civil organizada ejerció fuerte presión, que se sumó a la de los organismos internacionales, para la adopción de la Ley General

para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en junio de 2017. Su proceso de aprobación, aunque lento e inicialmente criticado⁴⁹⁵, se destacó por la participación de las organizaciones de la sociedad civil en mesas de discusión, que aportaron insumos para su redacción⁴⁹⁶ y, finalmente presionaron para que se aprobara.

En los últimos años, a raíz de la reforma que establece la transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía, la sociedad civil ha tenido un papel muy activo para exigir que el cambio no arrastre los vicios que tiene la PGR y que su titular tenga completa autonomía del poder político. El movimiento ha tenido dos frentes, el de las organizaciones de derechos humanos que formaron el conglomerado de *#FiscalíaQueSirva*; y el conformado por organizaciones principalmente ligadas al mundo empresarial, bajo la consigna de *#VamosPorMás*. Ambos movimientos, con sus diferencias y coincidencias, ha presentado distintas iniciativas y documentos con el objetivo de impulsar una verdadera transformación.

A raíz de la presentación de la iniciativa que derivó en la publicación de la Ley de Seguridad Interior, el 21 de diciembre de 2017, un grupo de organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos en derechos humanos crearon el movimiento *#SeguridadSinGuerra* para exigir la abrogación de la Ley por considerarla contraria a la CPEUM y a los tratados internacionales. Al día de hoy, el movimiento está enfocado en presionar a la SCJN para declarar la inconstitucionalidad de la Ley.

La evolución de la participación de la sociedad civil y el movimiento de víctimas en la institucionalización de las políticas públicas es notoria, sobre todo a partir del 2006, cuando se elevan las cifras -o por lo menos su registro y documentación- de graves violaciones a derechos humanos. Sus esfuerzos por influir en la agenda nacional se empezaron a materializar a finales del sexenio de Calderón y durante el periodo

491 Antonia Nájera Pérez. (2017). *El impacto de la sociedad civil mexicana en la agenda global 2030. Perspectivas desde la iniciativa ACT, 2015. Tercer lugar del concurso de ensayo “Participación de la sociedad civil en la agenda multilateral de México”*. México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/246750/Concurso_Ensayo_3er_lugar-Antonia_N_jera-vers_def.pdf.

492 *Animal Político*. (2018). *Los cambios en la sociedad civil: del Caso Martí a las brigadas que buscan fosas*. En, *10 Años de Guerra: Cómo Hemos Cambiado*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/diez-de-guerra/cambios-sociedad-civil.html>.

493 Véase: *Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México*. <https://sinlasfamiliasno.org/movimiento-desaparecidos-en-mexico-movndmx/>.

494 Véase: *Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda. Recomendación 01/2018. 11 de julio de 2018. México*. Disponible en: http://ibero.mx/files/CNC_Recomendacion01-2018_firmada.pdf

495 Román, José Antonio. (1 de septiembre de 2015). *Critican 20 ONG el proceso para crear la ley general contra la tortura*. *La Jornada*, pg. 14. Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2015/09/01/politica/014n2pol>

496 Específicamente, un conglomerado de organizaciones presentó el documento “*Contenidos para la Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y reparar la Tortura*”, en el que se establecen los puntos mínimos que la nueva ley debía contener, los cuales fueron incluidos en su mayoría. El documento está disponible en: <https://codigodh.org/wp-content/uploads/2016/03/Contenidos-para-la-Ley-de-Tortura-desde-las-OSC.pdf>.

de Peña Nieto. La creación de las instituciones más importantes en materia de desapariciones y tortura, principalmente, no pueden entenderse sin las acciones llevadas a cabo por las organizaciones de la sociedad civil y las víctimas. En particular, se observa que en los últimos 24 años las víctimas han “salido de la oscuridad” poco a poco, se han consolidado como un movimiento y han logrado su visibilización y desestigmatización. Ante un panorama que promete seguir creando víctimas de la violencia, se espera que su labor y su lucha por el respeto y protección de sus derechos continúe abriendo nuevos espacios de interlocución y perfeccionando las leyes y las instituciones. El Estado ya no puede ignorar una voz tan grande y tan fuerte.



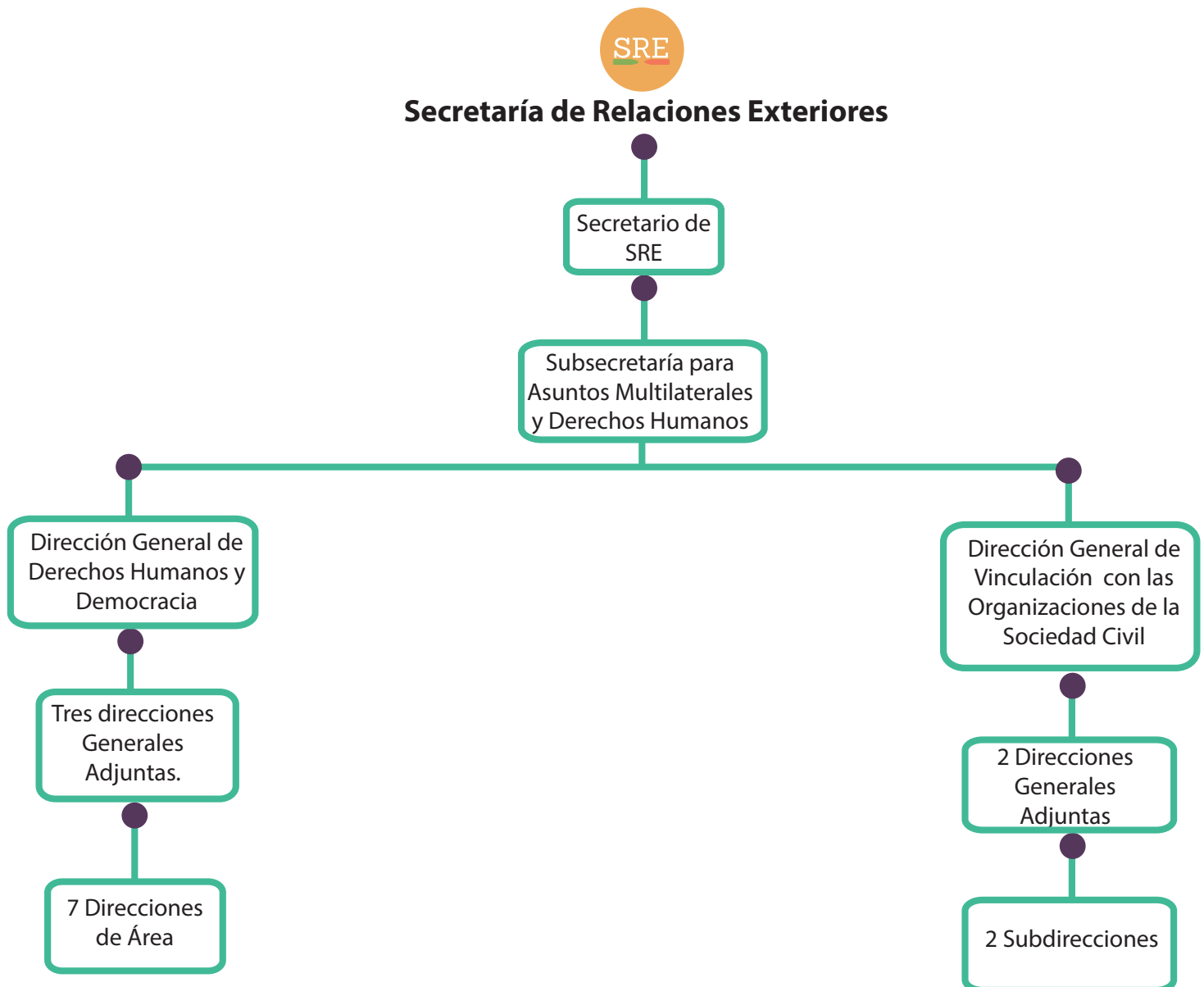
7. MAPEO INSTITUCIONAL VIGENTE

7.1. Diagramas y atribuciones de las dependencias de las dependencias de la APF y los órganos constitucionales analizados en la trayectoria institucional












Con el objetivo de observar el nivel de institucionalización dentro de las instituciones objeto de estudio, se identificaron las oficinas encargadas de las temáticas en materia de derechos humanos en el organigrama actual de la APF. Específicamente, de aquellas encargadas de dar cumplimiento a las obligaciones para hacer frente a las graves violaciones a derechos humanos elegidas para el análisis. Para ello, se construyeron diagramas de las dependencias y órganos constitucionales analizados en el apartado de trayectoria institucional. Es importante señalar que, en el caso de la institucionalidad en materia de Seguridad Pública, las oficinas en las que se encontraron atribuciones relacionadas con la temática de estudio, no incluyen “derechos humanos” en el nombre de las oficinas, por tanto, se incluyó la abreviatura “DDHH” para mayor comprensión del diagrama.




Posteriormente, se presenta el listado de atribuciones de dichas oficinas, las cuales fueron depuradas y clasificadas. La depuración consistió en identificar aquellas relacionadas con la temática bajo estudio para posteriormente clasificarlas bajo las funciones de: respeto, protección, promoción, defensa, transparencia, prevención, investigación, sanción, reparación, colaboración y diálogo.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

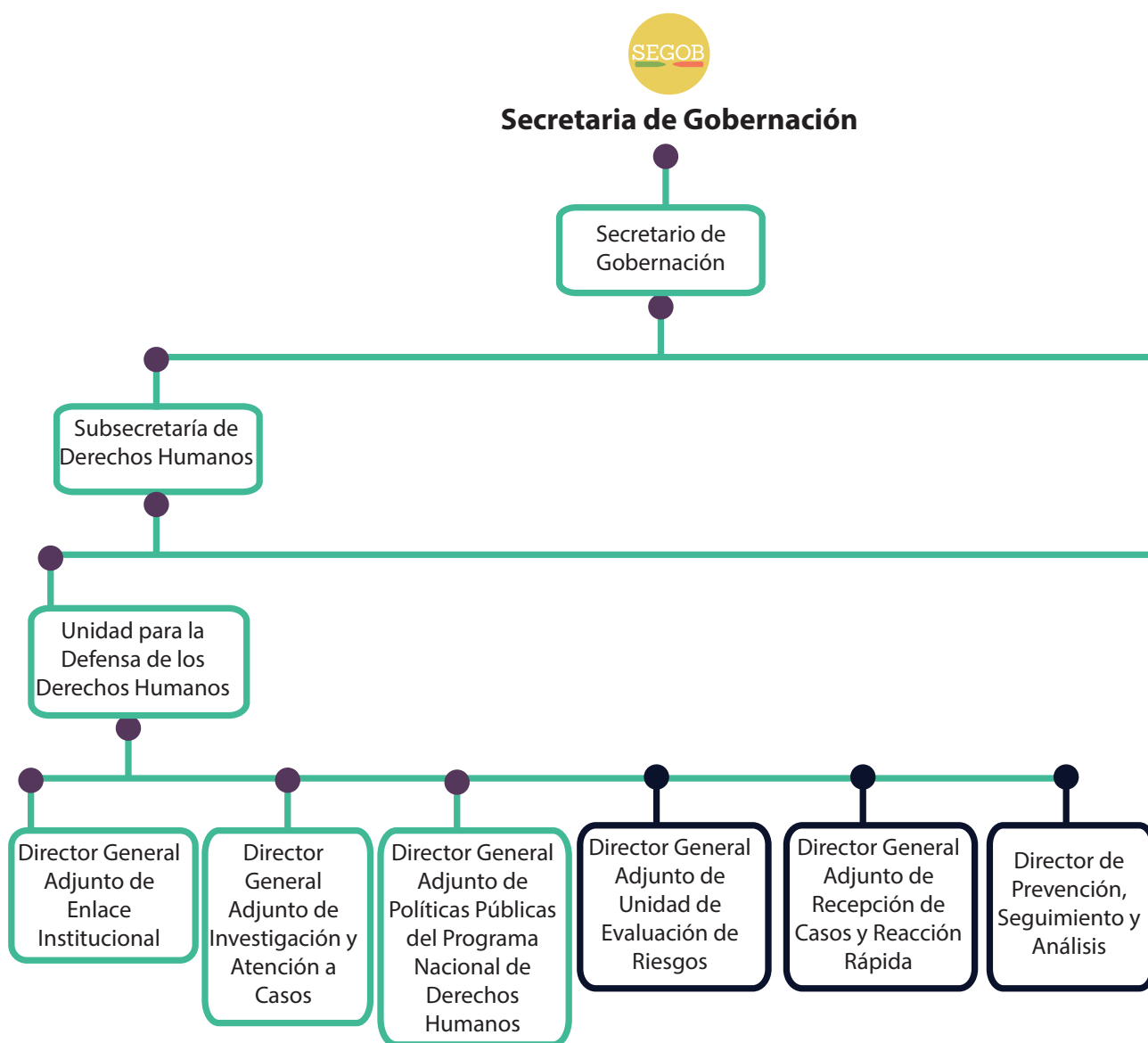


SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

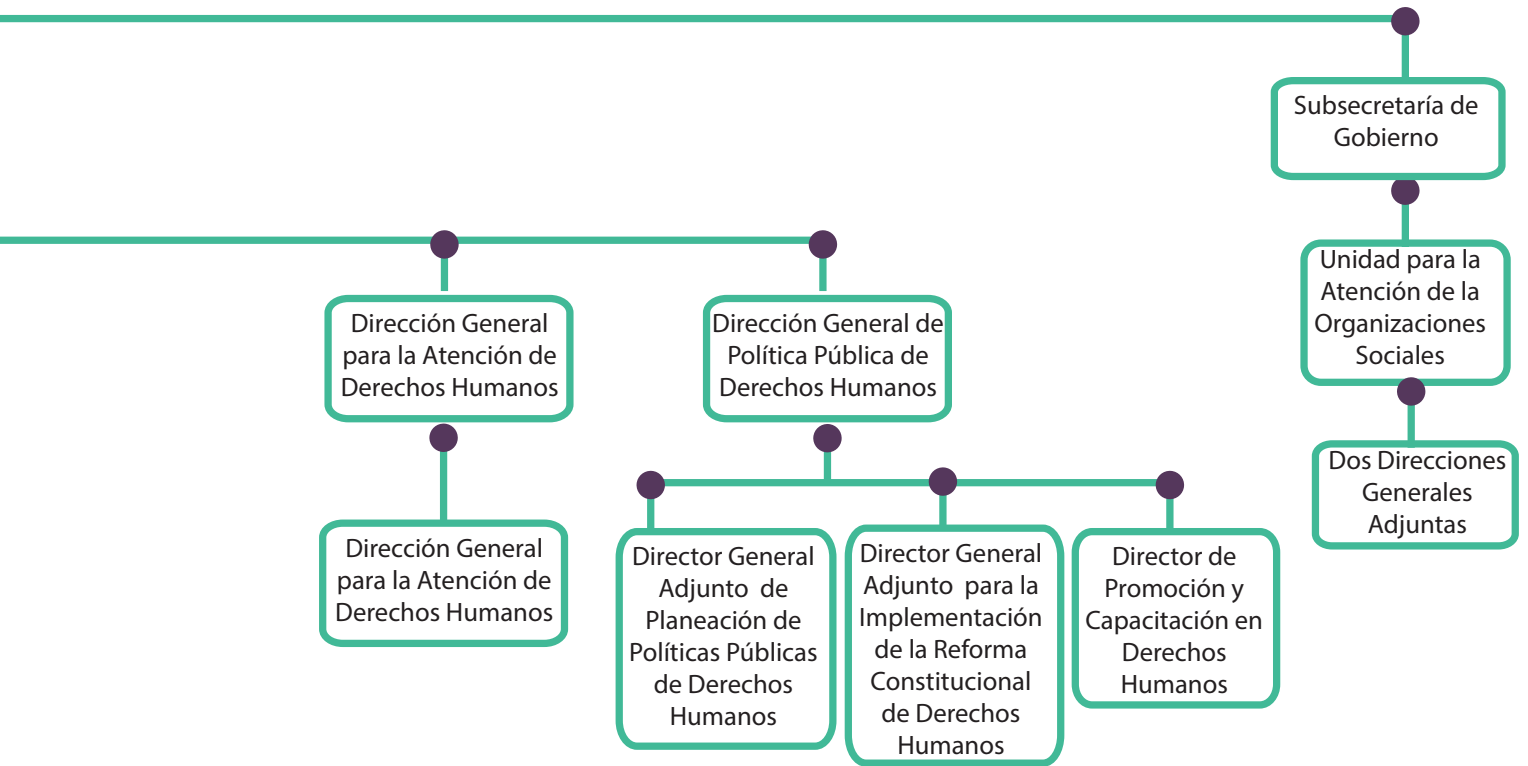
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia		Coordinar y dar seguimiento a las actividades que en organismos multi-laterales realicen las unidades administrativas y las representaciones diplomáticas a su cargo, de conformidad con las políticas que dicte el Secretario.	Manual de Organización General de la SRE 2011
		Expedir copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, cuando así lo requieran el Ministerio Público, autoridades jurisdiccionales, administrativas o del trabajo, o bien, cuando sean materia de solicitudes de acceso a la información.	
Dirección de Derechos Humanos y Democracia		Rendir informes que en materia de su competencia le requiera la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, o cualquier otra autoridad.	Reglamento Interno SRE 2011
		Proponer al Secretario y coordinar y desarrollar la política exterior de México en materia de derechos humanos y democracia.	
		Coordinar los trabajos de las áreas competentes de la Secretaría con otras dependencias de la Administración Pública Federal, en la definición e instrumentación de la acción internacional de México en los temas relativos a la promoción y protección de los derechos humanos, de la democracia, la promoción de la equidad de género, la lucha contra la discriminación y la atención a grupos vulnerables, entre otros.	
		Llevar a cabo actividades de promoción y difusión en materia de derechos humanos y democracia.	
		Dar seguimiento, en coordinación con las dependencias nacionales y organismos internacionales, a la implementación de las medidas cautelares y provisionales emitidas por los mecanismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos.	
		Recibir y procesar las quejas y denuncias presentadas en contra del Estado Mexicano ante organismos internacionales de derechos humanos y representar al gobierno de México en los litigios o procedimientos derivados de los mismos, en coordinación con la Consultoría Jurídica. Asimismo, promover la adopción de las medidas necesarias para resolver, conforme a derecho dichas quejas o denuncias.	
		Atender, en coordinación con las dependencias competentes de la Administración Pública Federal, las solicitudes de información provenientes de organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales, en relación con la política exterior de México en materia de derechos humanos o sobre los casos individuales objeto de atención internacional.	
		Promover, en coordinación con la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, una relación efectiva entre la Secretaría y las organizaciones de la sociedad civil interesadas, con miras a tomar en cuenta sus observaciones y sugerencias en la definición y ejecución de la política exterior de México en los temas competencia de la Dirección General.	
Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil		Ser el enlace de la Secretaría con las organizaciones de la sociedad civil y coordinar los servicios de información, vinculación e interlocución de todas las unidades administrativas de la Secretaría en esta materia.	Reglamento Interno SRE 2011

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/TRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil		Facilitar el intercambio de información y la promoción de acciones de vinculación a nivel nacional e internacional, entre la Secretaría y las organizaciones de la sociedad civil, conforme a los lineamientos que, en su caso, se emitan.	Reglamento Interno SRE 2011
		Promover el acceso a la información, el diálogo y la consulta como una modalidad para conocer la opinión de las organizaciones de la sociedad civil y, cuando proceda, hacerlas del conocimiento de las unidades administrativas correspondientes de la Secretaría, para su utilización en la formulación de la política exterior.	
		Ser el enlace entre las organizaciones no gubernamentales internacionales y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y entidades federativas para proporcionarles información y mecanismos de interlocución sobre las acciones y contenidos de la política exterior, con apego a lo dispuesto por las leyes mexicanas.	
Consultoría Jurídica		Coordinar la intervención y defensa del gobierno de México o de cualquiera de sus entidades en litigios o procedimientos ante tribunales extranjeros, así como representar al Estado mexicano en aquellos litigios o procedimientos ante tribunales internacionales.	Reglamento Interno SRE 2011

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

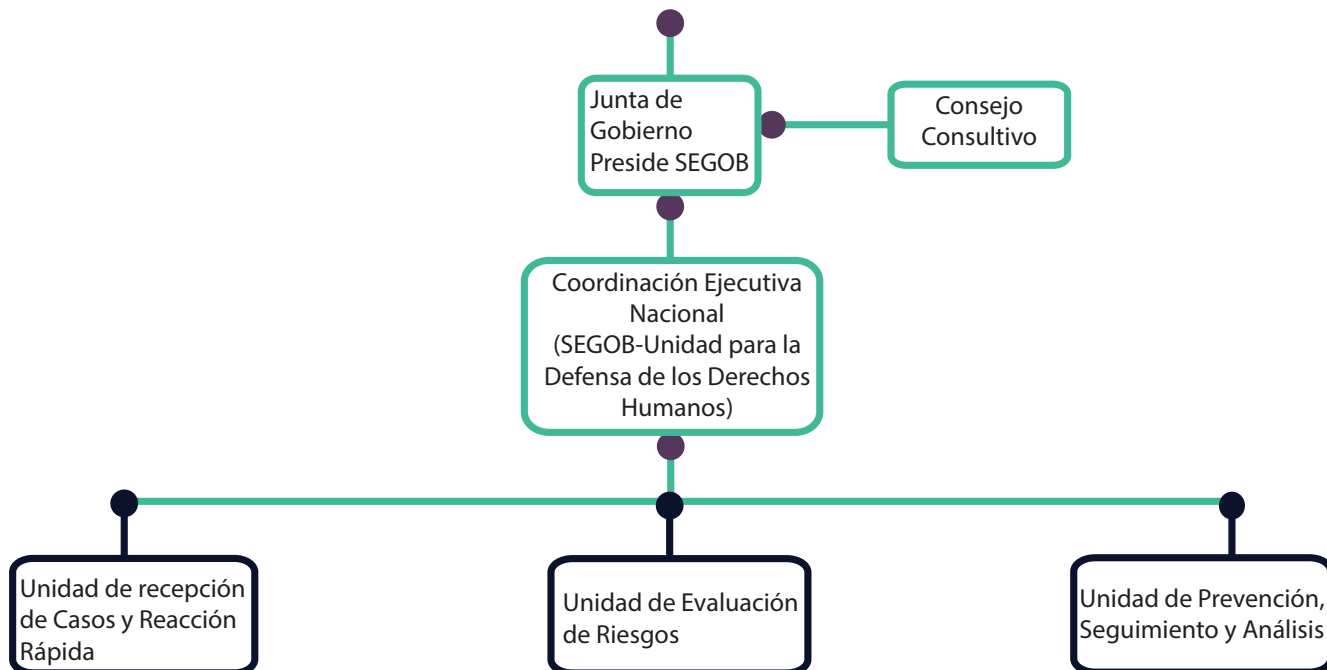


● Unidades de Apoyo del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.



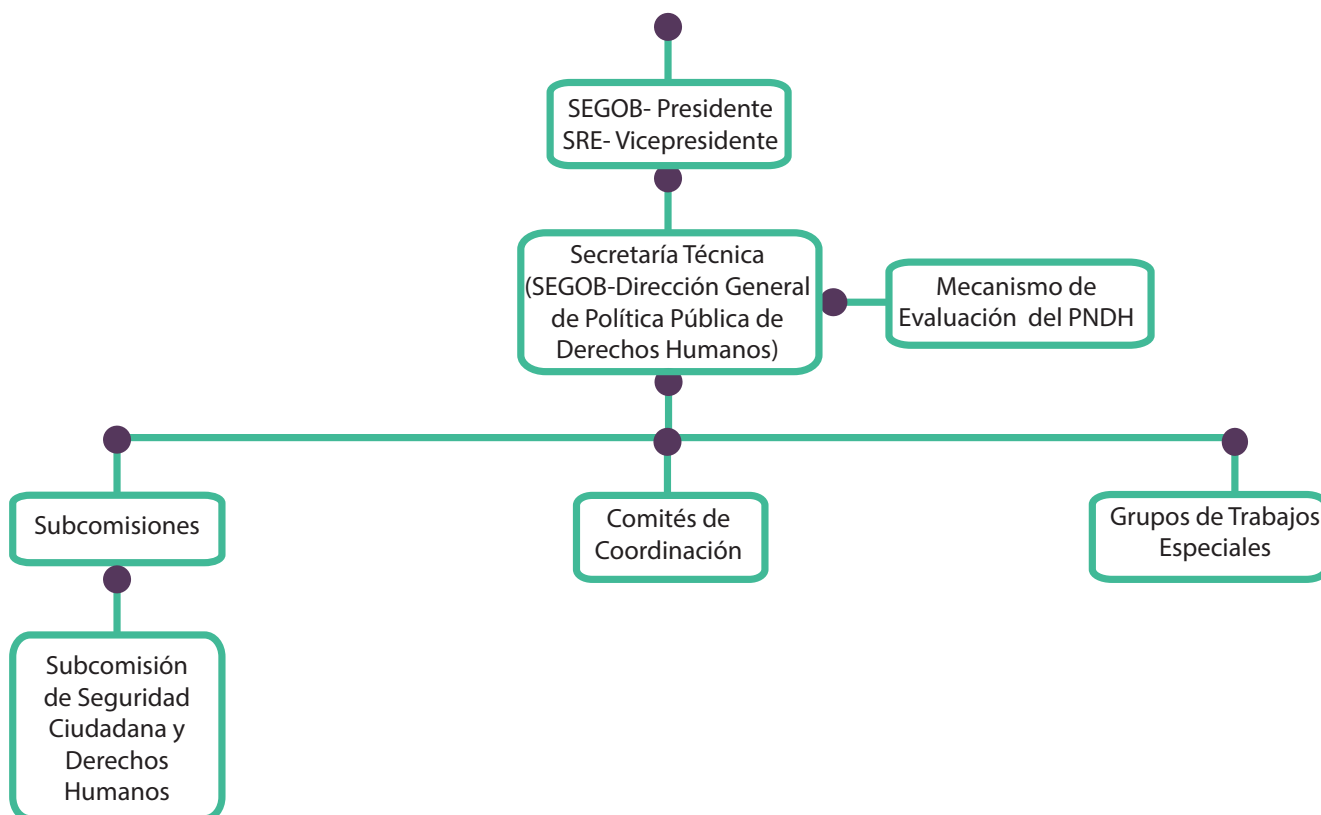















Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas



● Adscritas a la unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la SEGOB
















Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos
















SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Titular de la Secretaría		Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país; coordinar en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los organismos competentes en dicha materia; así como dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
		Integrar y presidir el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.	
Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales		Auxiliar al Secretario en la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo con instituciones y organizaciones sociales y civiles, salvo aquellas que correspondan a otra unidad administrativa de la Secretaría.	Reglamento Interior SEGOB 2013. Manual de Organización General SEGOB 2015
		Recibir, atender y, en su caso, remitir a las instancias competentes, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las peticiones que formulen las instituciones y organizaciones políticas, sociales y civiles.	
		Auxiliar al Secretario en el diseño, instrumentación, ejecución y seguimiento de proyectos, planes y acciones para la atención oportuna de los problemas planteados por los ciudadanos y sus organizaciones, así como en la realización de acciones de concertación para la distensión y, en su caso, solución de conflictos.	
Unidad de Defensa de los Derechos Humanos		Coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de protección y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	Reglamento Interior SEGOB 2013. Manual de Organización General SEGOB 2015
		Auxiliar al Secretario en la coordinación de los esfuerzos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal emprendan para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	
		Someter a consideración del superior jerárquico la forma en que serán atendidas las recomendaciones y sentencias dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado mexicano.	
		Vincular sus acciones con organismos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, para la colaboración y atención de asuntos en esta materia.	
		Coordinar la atención de las solicitudes de medidas precautorias o cautelares necesarias para prevenir la violación de derechos humanos, así como instrumentar dichas medidas, siempre que no sean de la competencia de alguna otra dependencia de la Administración Pública Federal.	
		Fungir, a través del titular, como Coordinador Ejecutivo Nacional en términos de lo dispuesto por la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y su Reglamento.	
		Identificar y compilar los compromisos internacionales en materia de derechos humanos que asuma el Estado mexicano, así como promover y coadyuvar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para dar cumplimiento a éstos.	
		Elaborar e instrumentar los manuales y protocolos de Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección.	
		Facilitar y promover protocolos, manuales y en general instrumentos que contengan las mejores prácticas disponibles para el cumplimiento del objeto de esta Ley a entidades federativas, dependencias de la administración pública federal y organismos autónomos.	

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

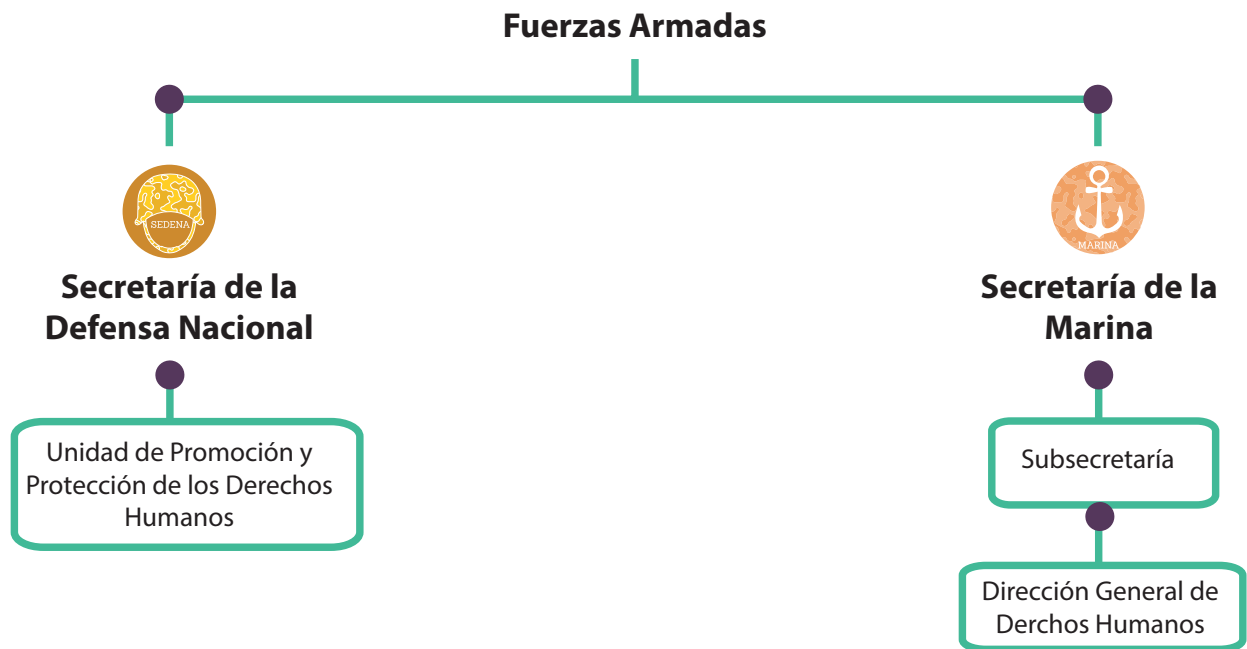
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Dirección General Adjunta de Recepción de Casos y Reacción Rápida		Realizar el Estudio de Evaluación de Acción Inmediata.	Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
		Emitir e implementar de manera inmediata las Medidas Urgentes de Protección.	
		Elaborar, evaluar y actualizar periódicamente el protocolo para la implementación de Medidas Urgentes de Protección.	
		Auxiliar al peticionario o beneficiario en la presentación de quejas o denuncias ante las autoridades correspondientes.	
Dirección General Adjunta de Unidad de Evaluación de Riesgos		Elaborar el Estudio de Evaluación de Riesgo.	Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
		Definir las Medidas Preventivas o las Medidas de Protección.	
		Dar seguimiento periódico a la implementación de las Medidas Preventivas o de Protección para, posteriormente, recomendar su continuidad, adecuación o conclusión.	
Dirección de Prevención, Seguimiento y Análisis.		Proponer Medidas de Prevención.	Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
		Realizar el monitoreo nacional de las Agresiones con el objeto de recopilar, sistematizar la información desagregada en una base de datos y elaborar reportes mensuales.	
		Identificar los patrones de agresiones y elaborar mapas de riesgos.	
Dirección General de Política Pública en Derechos Humanos		Promover, orientar y dar seguimiento a políticas públicas en materia de derechos humanos que incorporen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a sus distintos programas, en congruencia con las disposiciones constitucionales en materia de derechos humanos.	Reglamento Interior SEGOB 2013. Manual de Organización General SEGOB 2015
		Vincular sus acciones con organismos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, para generar propuestas que incidan en la planeación de políticas públicas en materia de derechos humanos.	
		Realizar diagnósticos del respeto a los derechos humanos en el territorio nacional por las autoridades de los tres órdenes de gobierno; e identificar a las comunidades que requieran mayor asistencia en la materia, para la elaboración de políticas públicas que permitan atender dichos derechos.	
		Establecer mecanismos para el seguimiento de los compromisos asumidos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.	
		Realizar estudios y coordinar mesas de diálogo en materia de derechos humanos.	
		Establecer mecanismos de colaboración y vinculación con organizaciones de la sociedad civil, sector académico e instancias públicas para promover el respeto a los derechos humanos.	
		Participar en acciones de capacitación con instituciones públicas, privadas y sociales, en materia de derechos humanos.	

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos		Formular estrategias y coordinar acciones en materia de atención a víctimas u ofendidos de delitos con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	Reglamento Interior SEGOB 2013. Manual de Organización General SEGOB 2015
		Fungir como enlace con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para dar seguimiento a las resoluciones de ésta al interior de la Administración Pública Federal, y en su caso, presentar recomendaciones.	
		Promover la coordinación de acciones en materia de atención a víctimas, entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y los gobiernos locales para la atención a víctimas.	
		Participar en el diseño e implementación de programas de capacitación en materia de atención a víctimas.	
		Vincular sus acciones con organismos nacionales e internacionales en temas específicos de derechos humanos, para la atención especializada de los mismos.	
		Participar en la elaboración de estrategias e indicadores de evaluación para el seguimiento a los programas, trabajos y tareas que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de trata de personas, personas no localizadas o desaparecidas, menores, adolescentes y adultos mayores, mujeres, y otros grupos en situación de riesgo.	
		Formular e implementar estrategias para la coordinación entre las instituciones de la Administración Pública Federal competentes en temas específicos de derechos humanos, para la mejor atención de estos temas.	
		Colaborar en la elaboración y actualización de disposiciones e instrumentos jurídicos que permitan regular el uso de la fuerza por las instituciones de seguridad pública federal, así como dar seguimiento a su aplicación permanente.	
Comisión Nacional de Búsqueda de Personas		Diseñar y proponer mecanismos de coordinación y colaboración con las demás autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, a efecto de llevar a cabo las acciones en la búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas.	Ley de Desaparición Forzada.
		Determinar y, en su caso, ejecutar, las acciones de búsqueda que correspondan, a partir de los elementos con que cuente, de conformidad con el protocolo aplicable. Así como, de manera coordinada con las Comisiones Locales de Búsqueda, realizar y dar seguimiento a las acciones de búsqueda, atendiendo a las características propias del caso, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo.	
		Solicitar a la Policía Federal que se realicen acciones específicas de búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas.	
		Solicitar la colaboración de los tres órdenes de gobierno y otras instancias, para la búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas.	
		Solicitar la colaboración de medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y de la sociedad en general para la búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas, de conformidad con la normativa aplicable.	
		Establecer medidas extraordinarias y emitir alertas cuando en una Entidad Federativa o municipio aumente significativamente el número de desapariciones, que serán atendidas por las autoridades competentes a quienes vayan dirigidas.	
		Dar seguimiento y, en su caso, atender las recomendaciones y sentencias de órganos internacionales de derechos humanos en los temas relacionados con la búsqueda de personas.	

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN




ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Comisión Nacional de Búsqueda de Personas		Solicitar a la Comisión Ejecutiva y a las Comisiones de Víctimas que implementen los mecanismos necesarios para que a través del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral se cubran los gastos de ayuda cuando lo requieran los familiares de las personas desaparecidas por la presunta comisión de los delitos materia de esta ley, de conformidad con la ley en la materia.	Ley de Desaparición Forzada.
		Incorporar a los procesos de búsqueda relacionados con personas desaparecidas o no localizadas a expertos independientes o peritos internacionales, cuando no cuente con personal nacional capacitado en la materia y lo considere pertinente o así lo soliciten los familiares. Dicha incorporación se realizará de conformidad con las leyes.	
		Elaborar diagnósticos periódicos, que permitan conocer e identificar modos de operación, prácticas, patrones de criminalidad, estructuras delictivas y asociación de casos que permitan el diseño de acciones estratégicas de búsqueda.	
		Elaborar diagnósticos periódicos, que permitan conocer la existencia de características y patrones de desaparición, de conformidad con el principio de enfoque diferenciado.	
		Elaborar informes de análisis de contexto que incorporen a los procesos de búsqueda elementos sociológicos, antropológicos y victimológicos, a fin de fortalecer las acciones de búsqueda.	
		Promover, en términos de lo dispuesto en la Ley de Amparo y otras disposiciones legales aplicables, las medidas necesarias para lograr la protección de aquellas personas desaparecidas cuya vida, integridad o libertad se encuentre en peligro.	
Sistema Nacional de Búsqueda		Expedir modelos de lineamientos que permitan la coordinación entre autoridades en materia de búsqueda de personas, así como de investigación de los delitos previstos en esta ley. La legislación de las Entidades Federativas deberá prever los mecanismos para incorporar a su sistema jurídico los modelos a que se refiere esta fracción.	Ley de Desaparición Forzada.
		Proponer acuerdos de colaboración entre sus integrantes y los del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para el intercambio, sistematización y actualización de la información de seguridad pública que contribuyan a la búsqueda y localización de personas desaparecidas y no localizadas.	
		Emitir el Protocolo Homologado de Búsqueda, así como darle seguimiento y evaluarlo.	
		Dictar los lineamientos que regulen la participación de los familiares en las acciones de búsqueda.	
		Proponer acciones de capacitación a las Instituciones de Seguridad Pública, a las áreas ministeriales, policiales y periciales y otras que tengan como objeto la búsqueda de personas desaparecidas, la investigación y sanción de los delitos previstos en esta ley, así como la atención y protección a Víctimas con una perspectiva psicosocial.	
		Diseñar instrumentos de evaluación e indicadores para el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la presente ley, en donde se contemple la participación voluntaria de familiares.	
		Realizar diagnósticos, investigaciones, estudios e informes sobre la problemática de desaparición de personas y otras conductas delictivas conexas o de violencia vinculadas a este delito, que permitan la elaboración de políticas públicas que lo prevengan.	









FUERZAS ARMADAS



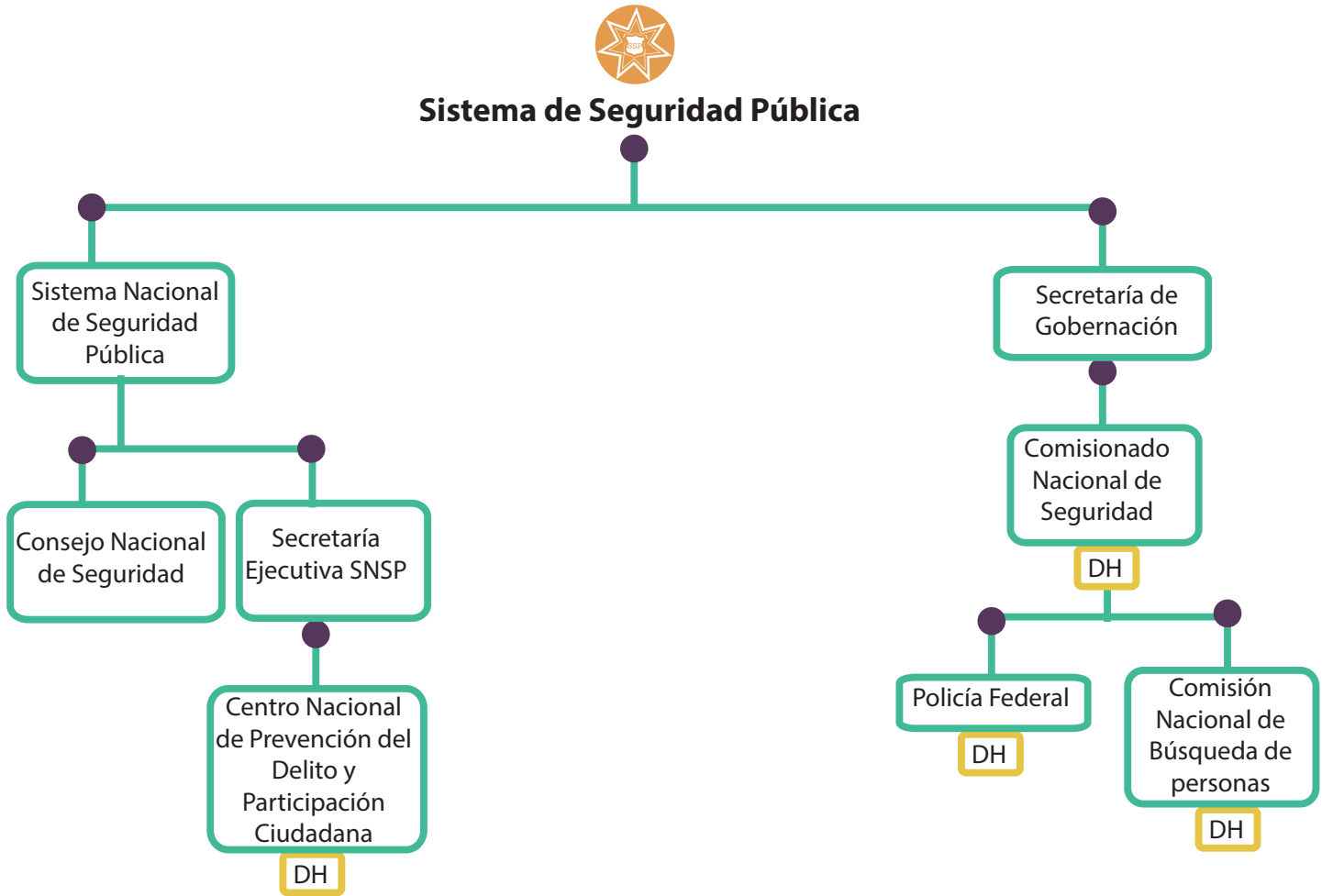
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL















ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Fiscalía General Justicia Militar		Fomentar entre los servidores públicos de la Institución una cultura de respeto a los derechos humanos.	Manual de Organización de SEDENA 2017
		Establecer disposiciones para la atención de solicitudes de información conforme a la normativa de la materia, visitas y quejas en materia de derechos humanos.	
		Colaborar con otras Instituciones para la atención de requerimientos relacionados con el respeto a los derechos humanos	
		Emitir disposiciones para la observancia y atención en términos de ley, de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como dar cumplimiento a las de organismos internacionales de protección de derechos humanos, reconocidos por el Estado Mexicano.	
Dirección General de Derechos Humanos		Fungir como enlace ante otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la atención de los asuntos relacionados con la protección y promoción de los derechos humanos, la equidad de género y el derecho internacional humanitario.	Manual de Organización SEDENA 2017
		Estudiar los requerimientos y las solicitudes que realicen a la Secretaría los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, para la promoción y protección de los derechos humanos, y presentar a los órganos competentes las propuestas de atención que correspondan.	
		Proponer métodos alternativos para la solución de quejas en materia de derechos humanos planteadas en el ámbito de competencia de la Secretaría y, en su caso, verificar el cumplimiento de las propuestas de conciliación que se le presenten.	
		Diagnosticar y evaluar las quejas y recomendaciones por conductas que puedan constituir violaciones a los derechos humanos, imputables a miembros del Ejército y Fuerza Aérea, así como proponer y vigilar la atención que resulte procedente.	
		Impulsar las acciones tendientes a la consolidación de una cultura de respeto a los derechos humanos, de la equidad de género y del derecho internacional humanitario al interior de la Secretaría.	
		Proponer e instrumentar al interior de la Secretaría las acciones preventivas y/o correctivas relacionadas con la protección de los derechos humanos, la equidad de género y el derecho internacional humanitario.	
		Elaborar, proponer, instrumentar y dar seguimiento a las políticas de la Secretaría en materia de protección y promoción de los derechos humanos, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Derechos Humanos.	
		Establecer el sistema de atención a probables víctimas de violaciones a los derechos humanos, imputables a miembros del Ejército y Fuerza Aérea.	
Dirección General de Derechos Humanos		Promover e instrumentar la formación integral de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea en materia de derechos humanos, equidad de género y derecho internacional humanitario, para lo cual podrá gestionar la suscripción de convenios y demás instrumentos de colaboración, coordinación y concertación con instituciones educativas y organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.	Manual de Organización SEDENA 2017

























SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Unidades Jurídicas de Asesoramiento en Materia de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Equidad de Género		Asesorar jurídicamente en la actuación del personal militar en las diversas misiones asignadas, con el objetivo que su desempeño sea dentro del marco legal, previendo probables quejas y responsabilidades en materia de Derechos Humanos.	Micrositio SEDENA 2018
		Establecer coordinación y enlace con las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos, Tribunales Colegiados de Circuito, Unitarios, Juzgados de Distrito, Instituciones Educativas y Organismos Protectores de los Derechos Humanos, para la impartición de cursos, talleres, conferencias, pláticas en materia de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario e Igualdad de Género.	
		En coordinación con la Dirección General de Derechos Humanos, atienden de manera pronta y expedita las quejas que por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, se presenten en contra del personal militar que radica en el mando territorial al cual asesoran.	
		Realizar la atención y seguimiento, a las solicitudes y resoluciones que emitan los Organismos Nacionales e Internacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, relativos a hechos en los que se vea involucrado el personal militar, conforme a las instrucciones que reciba de la Dirección General de Derechos Humanos.	












SECRETARIA DE MARINA			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Unidad de Promoción y Protección de Derechos Humanos		Proponer al Alto Mando, el diseño e instrumentación de la política interna en materia de derechos humanos, con el fin de fortalecer la cultura, promoción, respeto, protección y garantía desde la Secretaría.	Manual de Organización de la SEMAR 2018
		Dirigir la planeación, estudios y análisis en las materias de derechos humanos, derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario.	
		Fomentar, en coordinación con otras Unidades Administrativas la formación extracurricular y capacitación del personal de la Secretaría en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.	
		Proponer al Alto Mando, instrumentos de colaboración con instituciones públicas, privadas, sociales nacionales e internacionales vinculadas a la protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.	
		Proponer al Alto Mando la implementación de acciones tendientes a prevenir conflictos ocasionados por las operaciones navales efectuadas en la defensa y seguridad nacional.	
		Implementar medidas para la atención de las personas afectadas por violaciones a derechos humanos en los que se haya señalado como responsable a personal de la Secretaría.	
		Mediar la solución de conflictos que se presenten a consecuencia de las operaciones navales en la defensa y seguridad nacionales, u otras.	
		Conducir y participar con el Órgano Interno de Control en la Secretaría, y con la Unidad Jurídica, en la atención de las quejas presentadas por la ciudadanía en contra del personal de la Secretaría, ante las autoridades competentes.	

SEGURIDAD PÚBLICA



SEGURIDAD PÚBLICA			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Sistema Nacional de Seguridad Pública		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.	Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituciones de Seguridad Pública		Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución.	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2009
		Abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aún cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la Seguridad Pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente.	
		Abstenerse de ordenar o realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.	
		Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas.	
		Utilizar los protocolos de investigación y de cadena de custodia adoptados por las Instituciones de Seguridad Pública.	
		Deberá hacer uso de la fuerza de manera racional y proporcional, con pleno respeto a los derechos humanos, manteniéndose dentro de los límites y alcances que se marcan en las disposiciones legales aplicables y los procedimientos previamente establecidos.	Ley de la Policía Federal 2009
Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana		Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia.	Manual de Organización General del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2017
		Coordinarse con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las correspondientes de las entidades federativas, organismos no gubernamentales, organismos internacionales de protección a los derechos humanos, así como instituciones públicas y privadas para lograr el cumplimiento de las atribuciones que le confiere la LGSNSP.	
		Promover la participación de la comunidad y de instituciones y organizaciones públicas, privadas y sociales para el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos, así como coadyuvar en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas y programas de prevención del delito.	
		Realizar cursos, coloquios, foros o cualquier otra actividad de carácter cultural o académico en materia de prevención del delito, participación ciudadana y derechos humanos.	
		Diseñar y promover políticas, programas, estrategias y acciones que fomenten en la sociedad valores culturales y cívicos, que fortalezcan el tejido social, que induzcan el respeto a la legalidad, y que promuevan la paz, la protección de las víctimas, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia.	
Comisionado Nacional de Seguridad		Ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
		Participar en la atención integral a víctimas y coadyuvar en la celebración de acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución.	

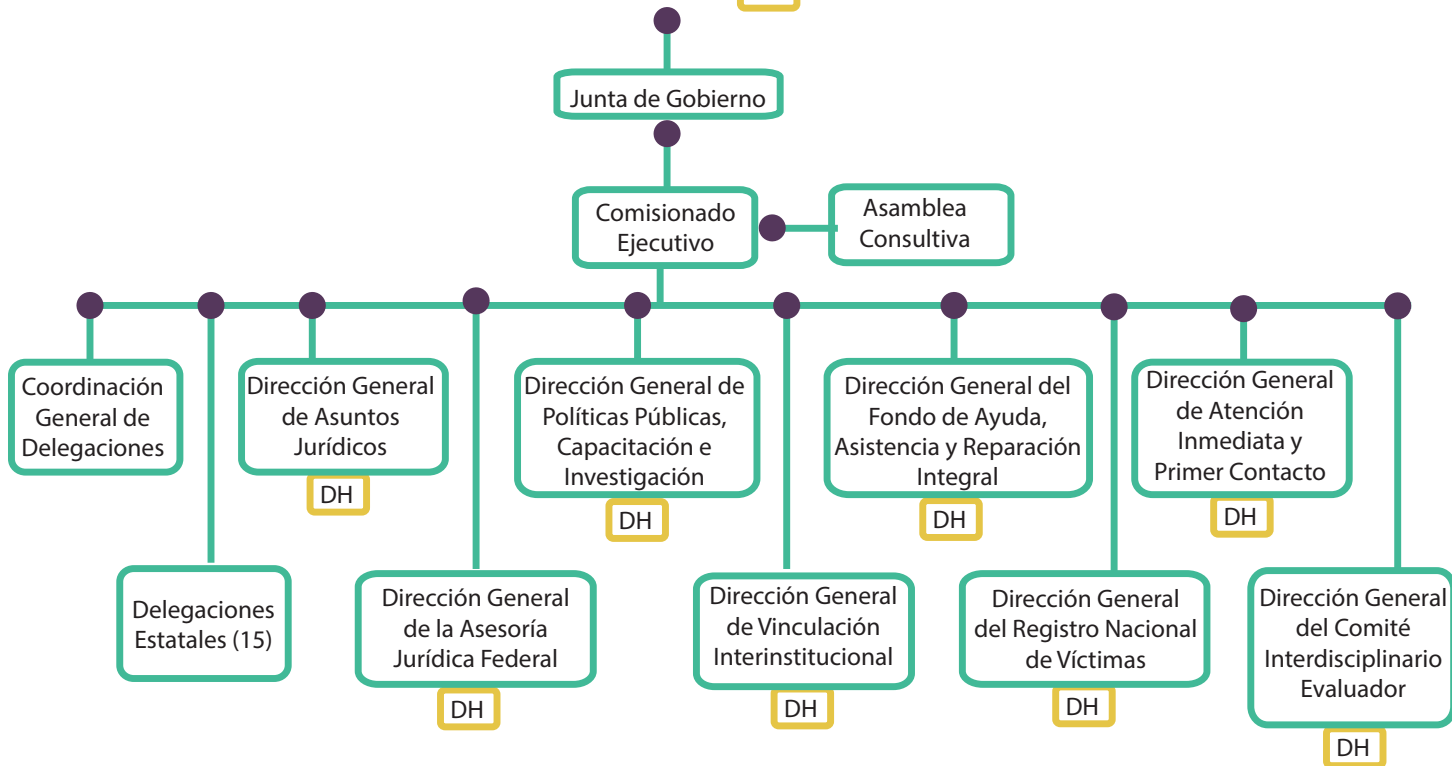
SEGURIDAD PÚBLICA			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Comisionado Nacional de Seguridad		Diseñar, actualizar y publicar una página electrónica específica en la cual se registren los datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas en todo el país. La información deberá ser pública y permitir que la población en general pueda aportar información sobre el paradero de las mujeres y niñas desaparecidas. Esta página deberá actualizarse de forma permanente.	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación 2013
		Implementar los mecanismos para la protección de los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones de seguridad pública, coordinándose para ello con la Subsecretaría de Derechos Humanos.	
		Establecer la forma en que las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad participarán en las tareas de atención integral a víctimas.	
		Definir el diseño, actualización, publicación y operación de la página electrónica específica del registro de datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas en el territorio nacional.	
Unidad de Desarrollo e Integración Institucional	 	Proponer para aprobación del Comisionado Nacional de Seguridad las políticas y a otras instancias competentes, acciones y estrategias en materia de prevención del delito, la política criminal en todo el territorio nacional, y la política para la protección de los derechos humanos en materia de seguridad pública.	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación 2013
Dirección General de Política para el Desarrollo Policial	 	Realizar estudios prospectivos, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría sobre las causas estructurales de faltas administrativas, su reincidencia y el análisis de estadísticas de conductas infractoras, así como promover la disciplina y observancia a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez y respeto a los derechos humanos.	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación 2013
Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada	 	Proponer para aprobación del Comisionado Nacional de Seguridad las políticas y a otras instancias competentes, acciones y estrategias en materia de prevención del delito, la política criminal en todo el territorio nacional, y la política para la protección de los derechos humanos en materia de seguridad pública.	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación 2013
Inspector General	 	Auxiliar y proporcionar la información necesaria para el diseño e implementación de programas de difusión en materia de derechos humanos relacionados con la seguridad pública.	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación 2013
Dirección General de Apoyo Jurídico	   	Coadyuvar, a solicitud de la Subsecretaría de Derechos Humanos, en la investigación, resolución y seguimiento a las quejas y denuncias de posibles violaciones en materia de derechos humanos, en el ámbito de competencia del Comisionado Nacional de Seguridad, así como coordinar la investigación y seguimiento que se dé a éstas por parte de los órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad.	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación 2013
	   	Intervenir, a solicitud de la Subsecretaría de Derechos Humanos, en las recomendaciones y propuestas de conciliación, así como en las visitas que realice la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al Comisionado Nacional de Seguridad, y a sus unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados bajo su adscripción.	
	   	Coordinar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al Comisionado Nacional de Seguridad y los órganos administrativos desconcentrados bajo su adscripción.	














SEGURIDAD PÚBLICA			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Policía Federal		Salvaguardar la vida, integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.	Ley de la Policía Federal 2009
		Efectuar las detenciones conforme lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Procedimientos Penales.	
		Proporcionar atención a víctimas, ofendidos o testigos del delito; para tal efecto deberá: a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; b) Garantizar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria; c) Adoptar las medidas que se consideren necesarias tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, en el ámbito de su competencia; d) Preservar los indicios y elementos de prueba que la víctima y ofendido aporten en el momento de la intervención policial y remitirlos sin demora al Ministerio Público encargado del asunto para que éste acuerde lo conducente, y e) Asegurar que puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos.	
Comisionado General de la Policía Federal		Vigilar, en el área de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos.	Ley de la Policía Federal 2009
División de las Fuerzas Federales		Garantizar que su actuación sea congruente, oportuna y proporcional al hecho cuando la población se encuentre amenazada por situaciones de alto riesgo, disturbios u otras circunstancias que impliquen violencia o riesgo inminente, restableciendo el orden y paz públicos con estricto apego a los derechos humanos que la Constitución Federal refiere.	Manual de Organización General de la Policía Federal 2017
Coordinación de Reacción y Alerta Inmediata		Supervisar que la actuación de los elementos de la Institución, bajo su mando, sea congruente, oportuna y proporcional al riesgo presentado, con estricto apego a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal.	Manual de Organización General de la Policía Federal 2017
Coordinación de Operaciones Especiales		Garantizar el cumplimiento de las órdenes emanadas del superior jerárquico, tendientes a salvaguardar la integridad de las personas y restablecer la paz y el orden públicos, en apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Manual de Organización General de la Policía Federal 2017
		Supervisar que la actuación de los elementos bajo su mando, al participar en investigaciones u operaciones de alto impacto se realice con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal.	
División de Gendarmería		Proponer al Comisionado General los protocolos de operación que permitan el desarrollo de sus atribuciones en comunidades indígenas, poblaciones de alta marginación social, personas en situación vulnerable, turistas, migrantes y extranjeros, con respeto a sus derechos humanos.	Manual de Organización General de la Policía Federal 2017
Coordinación de la Gendarmería		Elaborar los protocolos de operación que permitan el desarrollo de las atribuciones de las unidades administrativas de la División de Gendarmería en comunidades indígenas, poblaciones con alta marginación social, personas en situación vulnerable, turistas, migrantes y extranjeros, con respeto a sus derechos humanos.	Manual de Organización General de la Policía Federal 2017
Dirección General de Asuntos Jurídicos		Coordinar y requerir información o documentos por cualquier medio a las unidades de la Institución, respecto de los asuntos que le fueren planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, realizando las gestiones necesarias para su desahogo.	Manual de Organización General de la Policía Federal 2017













COMISIÓN EJECUTIVA DE VÍCTIMAS






















Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas DH



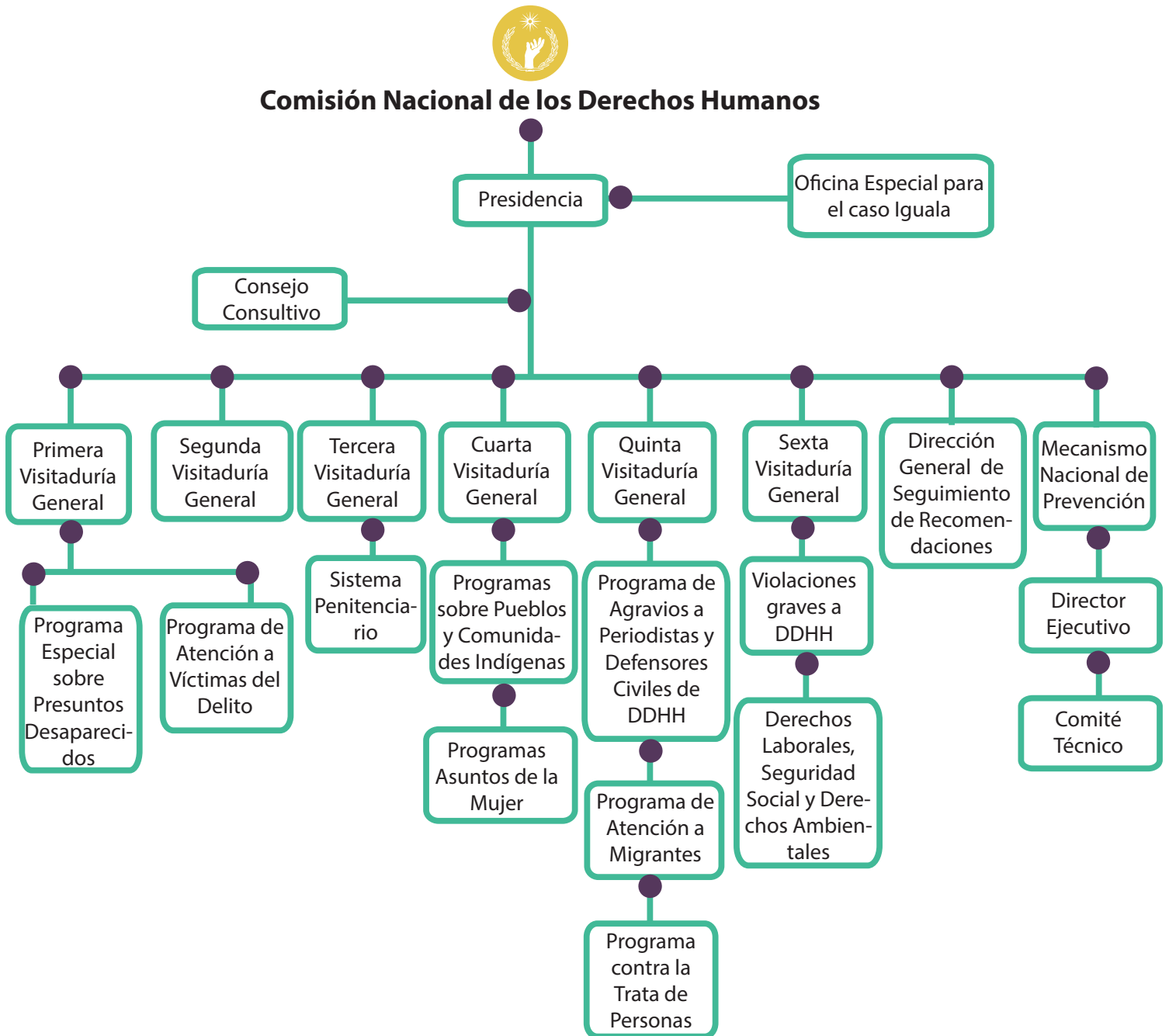
COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Sistema Nacional de Atención a Víctimas		Promover la coordinación y colaboración entre las instituciones, entidades públicas federales, estatales, del Gobierno de la Ciudad de México y municipales, organismos autónomos encargados de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas.	Ley General de Víctimas
		Formular propuestas para la elaboración del Programa de Atención Integral a Víctimas y demás instrumentos programáticos relacionados con la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas.	
		Impulsar la participación de la comunidad en las actividades de atención a víctimas.	
		Proponer programas de cooperación internacional en materia de atención a víctimas.	
		Establecer lineamientos para el desahogo de procedimientos de atención a víctimas.	
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas		Garantizar el acceso a los servicios multidisciplinarios y especializados que el Estado proporcionará a las víctimas de delitos o por violación a sus derechos humanos, para lograr su reincorporación a la vida social.	Ley General de Víctimas
		Elaborar anualmente el proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas con el objeto de crear, reorientar, dirigir, planear, coordinar, ejecutar y supervisar las políticas públicas en materia de atención a víctimas, y proponerlo para su aprobación al Sistema.	
		Proponer al Sistema una política nacional integral y políticas públicas de prevención de delitos y violaciones a derechos humanos, así como de atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a las víctimas u ofendidos de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley.	
		Proponer al Sistema un mecanismo de seguimiento y evaluación de las obligaciones previstas en esta Ley.	
		Proponer al Sistema las medidas previstas en esta Ley para la protección inmediata de las víctimas cuando su vida o su integridad se encuentre en riesgo.	
		Asegurar la participación de las víctimas tanto en las acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de sentencias internacionales en materia de derechos humanos dictadas en contra del Estado Mexicano, como en aquellas acciones que permitan garantizar el cumplimiento de recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos no jurisdiccionales.	
		Formular propuestas de política integral nacional de prevención de violaciones a derechos humanos, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a las víctimas de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley.	
		Establecer medidas que contribuyan a garantizar la reparación integral, efectiva y eficaz de las víctimas que hayan sufrido un daño como consecuencia de la comisión de un delito o de la violación de sus derechos humanos.	













COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas		"Coadyuvar en la elaboración de los protocolos generales de actuación para la prevención, atención e investigación de delitos o violaciones a los derechos humanos. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno deberán adecuar sus manuales, lineamientos, programas y demás acciones, a lo establecido en estos protocolos, debiendo adaptarlos a la situación local siempre y cuando contengan el mínimo de procedimientos y garantías que los protocolos generales establezcan para las víctimas."	Ley General de Víctimas
		En casos de graves violaciones a derechos humanos o delitos graves cometidos contra un grupo de víctimas, proponer al Sistema los programas integrales emergentes de ayuda, atención, asistencia, protección, acceso a justicia, a la verdad y reparación integral.	
		Implementar los mecanismos de control, con la participación de la sociedad civil, que permitan supervisar y evaluar las acciones, programas, planes y políticas públicas en materia de víctimas. La supervisión deberá ser permanente y los comités u órganos específicos que se instauren al respecto, deberán emitir recomendaciones que deberán ser respondidas por las instituciones correspondientes.	
Comisionado Ejecutivo		Crear los lineamientos, mecanismos, instrumentos e indicadores para el seguimiento y vigilancia de las funciones de la Comisión Ejecutiva.	Ley General de Víctimas
		Coordinar las funciones del Registro Nacional de Víctimas, incluido el registro federal, mediante la creación de lineamientos, mecanismos, instrumentos e indicadores para implementar y vigilar el debido funcionamiento de dicho registro.	
		Garantizar el registro de las víctimas que acudan directamente ante la Comisión Ejecutiva a solicitar su inscripción en el Registro Nacional de Víctimas, así como los servicios de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, acceso a la verdad y reparación integral que soliciten a través de las instancias competentes, dando seguimiento hasta la etapa final para garantizar el cumplimiento eficaz de las funciones de las instituciones.	
		Determinar a propuesta del Comité Interdisciplinario Evaluador, los Recursos de Ayuda y la reparación integral que la Comisión Ejecutiva otorgue a las víctimas. Para lo cual, el Comisionado Ejecutivo se podrá apoyar de la asesoría de la Asamblea Consultiva.	
Dirección General del Comité Interdisciplinario Evaluador		Elaborar los proyectos de dictamen de acceso a los recursos del Fondo para el otorgamiento de los Recursos de Ayuda.	Ley General de Víctimas
		Elaborar los proyectos de dictamen de reparación integral y, en su caso, la compensación, previstas en la Ley y el Reglamento.	
Dirección General del Registro Nacional de Víctimas		Diseñar y proponer al Comisionado Ejecutivo para su aprobación, el diseño del Formato Único de Declaración bajo los principios de accesibilidad, gratuidad, simplicidad, integralidad, eficiencia y legalidad, a fin de garantizar a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos el ingreso al Registro para hacer efectivos sus derechos.	Estatuto Orgánico de la CEAV 2017
		Administrar el padrón de víctimas a nivel nacional y dictar los acuerdos para registrar los datos de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos del orden federal.	
		Informar a la víctima o a su representante, de las actuaciones que se realicen a lo largo del proceso de registro.	














COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Dirección General del Registro Nacional de Víctimas		Elaborar programas con enfoque diferencial para que las víctimas menores de edad, miembros de comunidades indígenas, personas con discapacidad, adultos mayores, puedan llevar a cabo su solicitud de inscripción al Registro.	Estatuto Orgánico de la CEAV 2017
Dirección General de la Asesoría Jurídica Federal		Orientar y brindar acompañamiento a las víctimas en la presentación ante el Ministerio Público que corresponda.	Estatuto Orgánico de la CEAV 2017
		Dar seguimiento a los procedimientos penales en los que se esté interviniendo, a efecto de conocer, entre otras, si las víctimas han tenido derecho a la información, a la atención médica inmediata, a la atención psicológica, a la asesoría jurídica y, en general, a todas las medidas previstas en la ley.	
		Establecer mecanismos de coordinación con las asesorías jurídicas de las entidades federativas y celebrar convenios con instituciones académicas, públicas y privadas, así como organizaciones sociales.	
Dirección General de Políticas Públicas, Capacitación e Investigación		Coordinar la realización de los estudios necesarios para documentar la situación de las víctimas del delito y deviolaciones a derechos humanos, en atención a delitos específicos o a colectivos de víctimas.	Estatuto Orgánico de la CEAV 2017
		Diseñar los programas específicos de atención a víctimas.	
		Proporcionar, por acuerdo del Pleno, información sobre la situación de los derechos de las víctimas a organizaciones nacionales e internacionales de protección a derechos humanos.	
		Coordinar e instrumentar, con auxilio de los Comités, los programas de capacitación dirigidos a los servidores públicos que integran las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Atención a Víctimas.	
		Recopilar y sistematizar la información necesaria para la elaboración y modificaciones del Modelo Integral de Atención a Víctimas.	
Dirección General de Vinculación Interinstitucional		Proponer al Comisionado Ejecutivo un plan de trabajo encaminado a establecer y fomentar vínculos institucionales con las autoridades federales, así como de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de competencia de la Comisión Ejecutiva.	Estatuto Orgánico de la CEAV 2017
		Difundir entre los congresos locales de las entidades federativas las mejores prácticas en materia de legislación sobre víctimas.	
		Fungir como enlace operativo con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; el Poder Legislativo y Judicial Federales, así como con la sociedad civil y el sector privado, incluidos los grupos o colectivos de víctimas.	
Dirección General de Asuntos Jurídicos		Presentar denuncias de hechos, querellas, desistimientos y otorgar perdón ante el Ministerio Público o las autoridades competentes; coadyuvar en la integración de las carpetas de investigación o de las averiguaciones previas y en general, todo trámite derivado de los procesos penales que afecten a la Comisión Ejecutiva y en los que ésta tenga interés jurídico.	Estatuto Orgánico de la CEAV 2017
Dirección General de Atención Inmediata y Primer Contacto		Realizar la primera entrevista a la víctima cuando acuda directamente a las instalaciones de la Comisión Ejecutiva.	Estatuto Orgánico de la CEAV 2017














COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Dirección General de Atención Inmediata y Primer Contacto		Identificar las condiciones específicas de la víctima tomando en cuenta el principio de enfoque diferencial y tomar acciones inmediatas y expeditas para garantizar las medidas de asistencia, protección y atención.	Estatuto Orgánico de la CEAV 2017
		Hacer una evaluación interdisciplinaria de las medidas de emergencia que la víctima pudiera requerir con el objeto de brindar la atención correspondiente, o de hacer las canalizaciones respectivas a las instituciones del Sistema que resulten competentes.	
		Establecer enlace directo con las dependencias e instituciones federales, centros de atención a víctimas estatales, centros de atención a víctimas de los delitos, organismos públicos de protección de derechos humanos, encargados de atención de víctimas, a fin de asegurar una atención integral a las víctimas del delito y de violaciones a sus derechos humanos.	
		Solicitar las medidas cautelares y de protección ante las autoridades competentes en los casos en que la vida, libertad, integridad física o psicológica de la víctima se encuentren en riesgo inminente.	
Dirección General del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral		Efectuar, en términos de las resoluciones de procedencia que emita el Comisionado Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva, la entrega de los recursos correspondientes para el pago de medidas de ayuda, asistencia y atención, así como para el pago de la compensación subsidiaria para víctimas de delitos del fuero federal y compensación a víctimas de violación de derechos humanos cometidas por autoridades federales, conforme a la Ley, el Reglamento y los Lineamientos para el funcionamiento del Fondo.	Estatuto Orgánico de la CEAV 2017













COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS



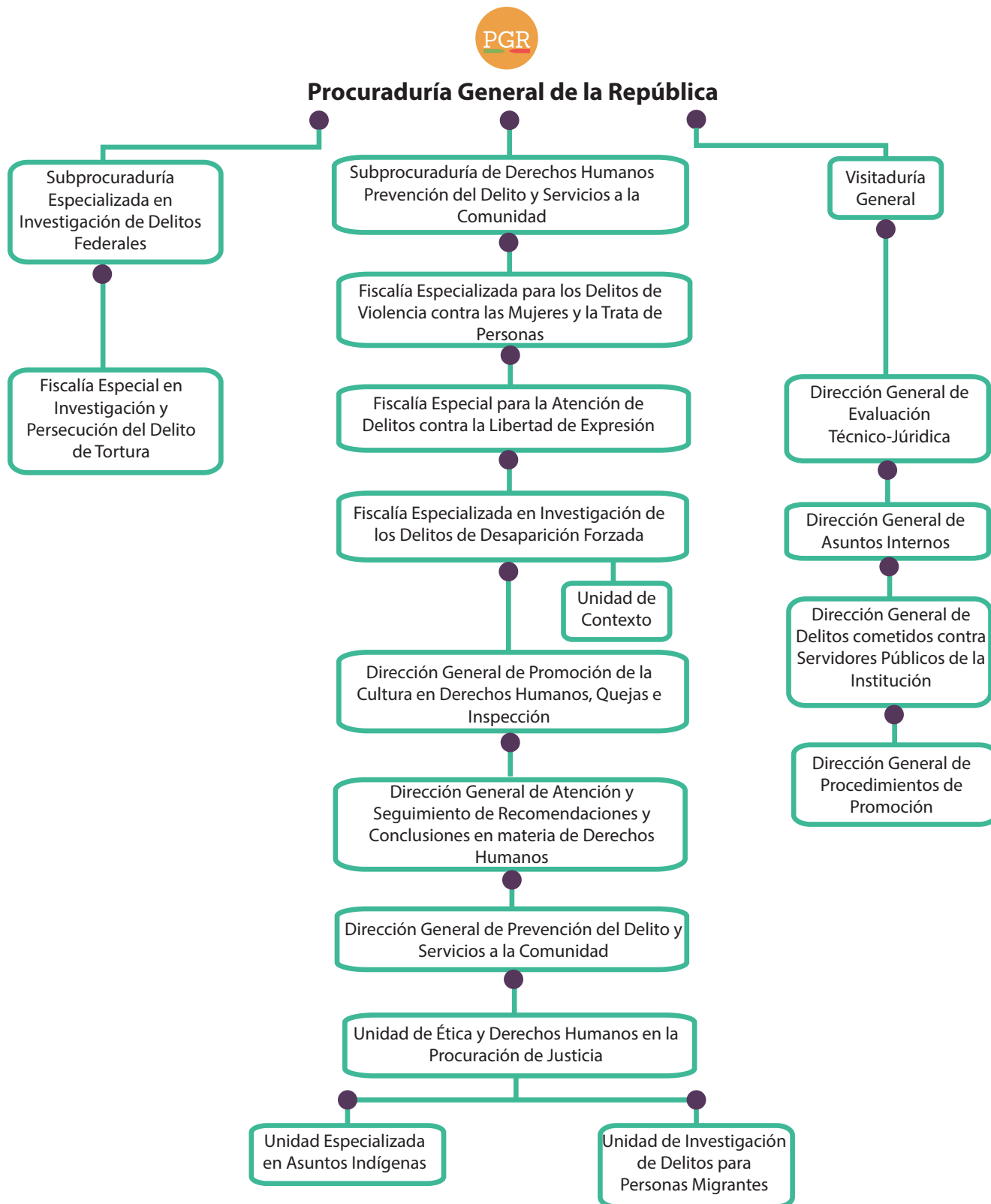
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
CNDH		Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.	Ley de la CNDH
		Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos: a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal; b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.	
		Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
		Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política.	
		Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley.	
		Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.	
		Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.	
		Presidir y garantizar el cumplimiento de las atribuciones conferidas al Mecanismo Nacional de Prevención, en términos de lo establecido en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.	
		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.	
	Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.		
Presidencia		Definir las políticas, normas y lineamientos para la coordinación con las instancias y Organismos Nacionales e Internacionales, relacionados con los Derechos Humanos.	Manual de Organización de la CNDH 2018
		Dirigir las actividades orientadas a la formulación de propuestas generales conducentes a una mejor protección de los Derechos Humanos en el país.	
		Dirigir y supervisar la atención de las quejas presentadas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos.	













COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Presidencia		Aprobar y emitir las recomendaciones y en su caso, las observaciones que resulten pertinentes a las autoridades por violaciones a los Derechos Humanos. Instrumentar las medidas necesarias para verificar el cumplimiento de las recomendaciones.	Manual de Organización de la CNDH 2018
Oficina Especial para el Caso Iguala		Mantener comunicación directa con los padres de los normalistas desaparecidos y sus representantes, así como con las ONG, nacionales e internacionales, y grupos defensores de derechos humanos que los acompañan, con el fin de brindar la atención prioritaria que el asunto reclama.	Comunicado de Prensa CGCP/354/14
		Fortalecer sus tareas hacia la determinación de conductas u omisiones violatorias de derechos humanos en que algunas autoridades pudieron incurrir antes, durante y después de los referidos acontecimientos.	
		Impulsar la integración del expediente de queja, procurar la información de toda autoridad que debe proporcionarla y analizar las constancias que obren en averiguaciones previas, tanto del fuero federal como del local, para identificar cualquier probable violación a derechos humanos, así como estar atento a que las autoridades agoten todas las líneas de investigación que conforme a derecho procedan.	
Consejo Consultivo		Conocer y aprobar el contenido de las recomendaciones generales, de las cuales podrán realizar las observaciones que consideren prudentes al texto de las mismas.	Manual de Organización de la CNDH 2018
Visitadurías Generales		Iniciar a petición de parte, la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquellas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación.	Manual de Organización de la CNDH 2018
		Solicitar a las autoridades competentes la aplicación de medidas precautorias o cautelares para que, sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos humanos.	
		Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán a la Presidencia de la Comisión Nacional para su consideración.	
		Interponer denuncias penales, realizar las diligencias necesarias cuando ello fuere necesario, en virtud del acuerdo o de la delegación de facultades de la persona titular de la Presidencia de la Comisión Nacional.	
		Atender quejas por violaciones a derechos humanos que le sean encomendadas y apoyar el seguimiento de las recomendaciones que de ellas deriven.	
		Promover el respeto a los derechos humanos de las personas que son víctimas u ofendidos del delito, ante las instituciones públicas encargadas de brindarles atención.	
Dirección General Adjunta de Presuntos Desaparecidos (Primera Visitaduría)		Desarrollar procesos de investigación para esclarecer el paradero de las personas; obtener declaraciones y entrevistas con testigos de los hechos, servidores públicos y familiares de los agraviados; solicitar información a dependencias públicas y organismos particulares; visitar centros de salud, servicios médicos forenses, centros de reclusión penitenciaria; y elaborar peritajes criminalísticos y antropológicos, entre otras.	Manual de Organización de la CNDH 2018
		Actualizar y agilizar constantemente los mecanismos que permitan contar con mayores elementos para la localización de personas, en 1998 la CNDH invitó a los gobiernos estatales a suscribir convenios de colaboración, a efecto de crear el Centro Nacional de Información de Personas Fallecidas No Identificadas, destinado a recabar datos de filiación, huellas dactilares, fotografías y pruebas periciales que se hayan obtenido en el hallazgo de cadáveres que no hubiesen sido identificados.	












COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Dirección General Adjunta de Presuntos Desaparecidos (Primera Visitaduría)		Mantener contacto permanente con el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas, a quien le informa oportunamente sobre las actividades realizada.	Manual de Organización de la CNDH 2018
Dirección General del Programa de Atención a Víctimas del Delito		Relacionar a las víctimas del delito o a los ofendidos con la instancia gubernamental o particular en la que se pueda atender su situación.	Manual de Organización de la CNDH 2018
		Impulsar la gestión de los servicios sociales a favor de las víctimas del delito para su atención médica y psicológica urgente, preventiva y correctiva. 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.	
		Propiciar y realizar estudios y propuestas para la creación de un Sistema Preventivo y de Protección a las víctimas del delito.	
		Promover y difundir la cultura para prevenir y proteger a las víctimas del delito y a los ofendidos.	
Dirección General de Supervisión y Pronunciamientos Penitenciarios (Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura)		Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, según la definición del Artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.	Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos y Degradantes
		Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas.	
		Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia.	
		Orientar las políticas públicas tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos en los centros de reclusión de nuestro país, a través de la elaboración de un Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), el que examina la situación que impera en el sistema penitenciario nacional, por medio de evaluaciones de cada uno de los centros que se supervisan, en donde se verifican las condiciones de estancia e internamiento de las personas procesadas y sentenciadas, ponderando ante todo, el respeto y la observancia a los derechos humanos.	Ley de la CNDH
Dirección General del Programa de agravios a periodistas y defensores de derechos humanos (Quinta Visitaduría)		Atender los casos en los que algún trabajador de los medios de comunicación o integrante de la sociedad civil dedicado a la defensa de los derechos humanos resulte agraviado en el desempeño de su labor por alguna autoridad.	Manual de Organización de la CNDH 2018
		Tramitar y dar seguimiento a las quejas proporcionando atención personalizada a miembros de los medios de comunicación y de organismos civiles de derechos humanos.	
		Impulsar la sensibilización de las autoridades respecto de la importancia social de la actividad de los periodistas y de los defensores civiles de derechos humanos, así como de la obligación del Estado de brindarles las garantías de seguridad y respecto a sus derechos humanos, en el marco de los riesgos que enfrentan en la realización de su labor.	
		Brindar atención permanente a los casos denunciados públicamente que podrían constituir violaciones a los derechos humanos de los comunicadores y defensores civiles.	














COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Sexta Visitaduría		Conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos Humanos, por violaciones cometidas por autoridades de carácter federal, realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; de no ser así, formular los proyectos de Recomendación correspondientes.	Manual de Organización de la CNDH 2018
		Conocer los casos que le son encomendados, relacionados con la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, de oficio o a solicitud de los poderes ejecutivo o legislativo, federales o estatales.	
Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos		Vigilar que se realicen las gestiones para el seguimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional, así como las relativas a violaciones graves de derechos humanos.	Manual de Organización de la CNDH 2018
		Instruir la evaluación y determinación del estado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional, así como las relativas a violaciones graves de derechos humanos.	
		Instruir la formulación y presentación de las denuncias de índole penal y administrativo que se ordenen en las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional, así como la coadyuvancia en la integración de las averiguaciones previas e instruir el seguimiento ante toda clase de autoridades en defensa de las personas interesadas.	
		Dirigir la elaboración y revisión de la normatividad nacional existente y los proyectos de reforma, adición o derogación de la misma en materia de derechos humanos, para verificar que cumplan con las normas nacionales e internacionales en la materia.	
Dirección General de Quejas, Orientación y Transparencia		Proporcionar información en materia de Derechos Humanos a las y los quejosos o personas agraviadas sobre el curso de los escritos presentados ante la Comisión Nacional.	Manual de Organización de la CNDH 2018
		Emitir las medidas cautelares que se estimen pertinentes, tomando en consideración la urgencia del caso..	
		Coordinar la atención a personas, grupos y organizaciones que acudan a las instalaciones de la Comisión Nacional, con objeto de recibir el escrito de queja o, en su caso, asistirlos en la elaboración del mismo.	
		Tramitar las solicitudes de información, colaboración u oficios especiales que presenten o se soliciten a las distintas dependencias y entidades de los diferentes niveles de gobierno, o a los órganos y unidades administrativas de la propia Comisión Nacional.	Manual de Organización de la CNDH 2018
		Administrar el Sistema Nacional de Alerta de Violación de Derechos Humanos que permita identificar tendencias, zonas o situaciones de riesgo y promover acciones de prevención, disuasión, o mitigación de los mismos, así como emitir y publicar en el portal institucional los informes correspondientes.	
		Coordinar la integración, difusión y actualización de la información y documentación, en términos de la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales, que soliciten los particulares a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA













PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Procuraduría General de la República		Fomentar entre sus servidores públicos una cultura de respeto a las garantías individuales y los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano y los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte.	Ley Orgánica PGR 2009
		Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de organismos internacionales de protección de derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano, conforme a las normas aplicables.	
		Proporcionar información a la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando la solicite en ejercicio de sus funciones, siempre que no ponga en riesgo investigaciones en curso o la seguridad de personas.	
Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad		Precisar acciones para detectar las necesidades de capacitación, difusión y fomento en los/las Agentes del Ministerio Público de la Federación y/o Fiscal Federal de la Institución, de la cultura de los derechos humanos, así como atender con apego a la normatividad aplicable, las quejas que presente la ciudadanía o las que se deriven de visitas de inspección.	Manual de Organización 2016
		Instruir a la Unidad Responsable de la evaluación de la problemática que presenta cada víctima u ofendido/a por la comisión de delitos federales, sobre su atención médica, psicológica, tutelar y preventiva, y en su caso, la canalización a otras dependencias u organismos públicos y privados, que le permitan resarcir el daño que se causó.	
		Establecer lo conducente para que en el proceso de integración de las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación se promueva una cultura de prevención de los delitos federales y la participación ciudadana en programas preventivos y de colaboración en las funciones institucionales.	
		Autorizar los dictámenes técnicos sobre violaciones a los derechos humanos en las actuaciones del Agente del Ministerio Público de la Federación y/o Fiscal Federal e informar a las Unidades Administrativas sobre las observaciones y sugerencias para que se solventen a la brevedad.	
		Establecer los programas de actividades para la atención de las recomendaciones y propuestas de conciliaciones que provengan de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y organismos estatales competentes, sobre la actuación de los/las servidores públicos de la Institución.	
		Participar con otras instituciones y organismos públicos y privados, en foros nacionales e internacionales sobre derechos humanos, atención a víctimas y prevención del delito, que permitan el intercambio de información y establecer criterios de acción, colaboración y cooperación.	
		Intervenir dentro del ámbito de su competencia, en el ejercicio de las facultades que, en su carácter de Agente del Ministerio Público de la Federación y/o Fiscal Federal, le confiere el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Reglamento de la Ley Orgánica, así como el Código Nacional de Procedimientos Penales.	
		Disponer la difusión de Leyes y Tratados Nacionales e Internacionales que protegen los derechos humanos, que promuevan su debido respeto en toda actuación ministerial, policial y pericial.	
Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad		Instruir que se elaboren los informes sobre los casos de probable responsabilidad penal o administrativa, para que se integre la averiguación previa y/o carpeta de investigación y consignación o auto de vinculación a proceso respectivo por actos violatorios de los derechos humanos de los/las servidores públicos, e informar con la oportunidad debida al Órgano Interno de Control y a la Visitaduría General.	Manual de Organización 2016


PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad		Establecer la suscripción de convenios de coordinación y colaboración con Dependencias y Entidades Federales, Estatales y Municipales, que propicien los trabajos comunitarios para prevenir el delito federal, así como aquellos que promuevan el fácil acceso de la sociedad a los servicios institucionales en materia de procuración de justicia.	Manual de Organización 2016
		Intervenir dentro del ámbito de su competencia, en la elaboración de lineamientos, protocolos y demás instrumentos en materia de atención a víctimas con un enfoque de derechos humanos.	
		Establecer la suscripción de convenios de coordinación y colaboración con Dependencias y Entidades Federales, Estatales y Municipales, que propicien los trabajos en materia de atención a víctimas conforme a la normatividad aplicable y disponer de programas de difusión y promoción de los lineamientos, protocolos y demás instrumentos en materia de atención a víctimas con las mismas.	
Fiscalía Especial para la atención de delitos cometidos contra la libertad de expresión		Ejercer las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones jurídicas le confieren al Agente del Ministerio Público de la Federación y/o Fiscales en la investigación y persecución de los delitos cometidos en contra de la libertad de expresión.	Manual de Organización PGR 2016
		Ejercer la facultad de atracción de los delitos del fuero común cuando estos sean cometidos contra los periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, en términos de las disposiciones legales aplicables.	
		Coordinar a los Agentes del Ministerio Público de la Federación y/o fiscales designados, para investigar y perseguir los delitos cometidos contra la libertad de expresión, pudiendo en su caso concentrar las investigaciones que procedan.	
		Establecer mecanismos de coordinación con diversas áreas de la Procuraduría General de la República, con instituciones de procuración de justicia, así como con las Comisiones Nacional y Estatal de los Derechos Humanos, de conformidad con las políticas y lineamientos que en la materia tenga establecidos la institución, para el óptimo cumplimiento de sus funciones.	
		Colaborar con las Unidades Administrativas u Órganos Desconcentrados, para brindar a las víctimas u ofendidos en asuntos de su competencia, las garantías y derechos fundamentales que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales de derechos humanos en la materia.	
		Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, con el fin de realizar la sistematización y explotación de la información contenida en las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación y procesos respectivos. Coordinar con instancias Federales, Estatales y Municipales acciones de capacitación, a fin de destacar la importancia del respeto a la libertad de expresión.	
		Proponer a las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales acciones preventivas en el ejercicio de la libertad de expresión y garantizar la integridad física de quienes la ejercen.	
		Proporcionar a la sociedad la información de las actividades realizadas por la Fiscalía, con apego a las normas de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.	


























PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Fiscalía especializada en investigación de los delitos de desaparición forzada		Ejercer las atribuciones que le confieren al Ministerio Público de la Federación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los instrumentos internacionales aplicables en la materia; el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; su Reglamento; La Ley General de Víctimas; la Ley General y demás disposiciones jurídicas aplicables, respecto a la investigación y persecución de delitos materia de la competencia de la Fiscalía.	ACUERDO A/013/18 por el que se crea la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y se establecen sus atribuciones
		Recibir todas las denuncias relacionadas con la probable comisión de hechos constitutivos de los delitos materia de su competencia e iniciar la carpeta de investigación correspondiente.	
		Coordinar con la Comisión Nacional las acciones relativas a la investigación y persecución de los delitos materia de su competencia, conforme al Protocolo Homologado de Investigación y demás disposiciones aplicables.	
		Dar aviso de manera inmediata, a través del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, a la Comisión Nacional el inicio de una investigación de los delitos materia de su competencia, a fin de que se inicien las acciones correspondientes a la búsqueda; así como compartir la información relevante, de conformidad con el Protocolo Homologado para la investigación y demás disposiciones aplicables.	
		Mantener comunicación continua y permanente con la Comisión Nacional y las Comisiones Locales, a fin de compartir información que pudiera contribuir en las acciones para la búsqueda y localización de personas, en términos de las disposiciones aplicables.	
		Informar de manera inmediata a la Comisión Nacional o a las Comisiones Locales, según sea el caso, la localización o identificación de una persona.	
		Coordinarse con la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes para recibir, recabar y proporcionar información sobre las acciones de investigación y persecución de los delitos materia de la Ley General cometidos en contra de personas migrantes.	
		Definir y realizar sin dilación, con la Comisión Nacional o las Comisiones Locales correspondientes, todos aquellos actos que requieran de autorización judicial para la búsqueda y localización de una persona desaparecida.	
		Conformar grupos de trabajo interinstitucionales y multidisciplinarios para la coordinación de la investigación de hechos probablemente constitutivos de los delitos materia de su competencia, cuando de la información con la que cuente la autoridad se desprenda que pudieron ocurrir en dos o más entidades federativas o se trata de una persona extranjera en situación de migración, independientemente de su situación migratoria.	
		Solicitar el apoyo policial a las autoridades competentes, para realizar las tareas de investigación en campo.	
		Recabar la información necesaria para la persecución e investigación de los delitos materia de su competencia.	
		Emitir la investigación y las actuaciones realizadas a las autoridades competentes cuando advierta la comisión de uno o varios delitos diferentes a los que son materia de su competencia.	
		Solicitar al juez de control competente las medidas de protección y cautelares que sean necesarias, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales.	

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA











ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Fiscalía especializada en investigación de los delitos de desaparición forzada		Solicitar la participación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de las comisiones de víctimas de las entidades federativas; así como a las instituciones y organizaciones de derechos humanos y de protección civil, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.	ACUERDO A/013/18 por el que se crea la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y se establecen sus atribuciones
		Establecer mecanismos de cooperación destinados al intercambio de información y adiestramiento continuo de los servidores públicos especializados en la materia.	
		Localizar a las familias de las personas fallecidas identificadas no reclamadas, en coordinación con las instituciones correspondientes, para poder hacer la entrega de cadáveres o restos humanos, conforme a lo señalado por el Protocolo Homologado de Investigación y demás normas aplicables.	
		Solicitar a las autoridades jurisdiccionales competentes la autorización para la realización de las exhumaciones en cementerios, fosas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cadáveres o restos humanos de personas desaparecidas.	
		Solicitar a las autoridades jurisdiccionales competentes el traslado de las personas privadas de su libertad a otros centros de reclusión salvaguardando sus derechos humanos, siempre que esta medida favorezca la búsqueda o localización de las personas desaparecidas o a la investigación de los delitos materia de su competencia, en términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal.	
		Establecer los mecanismos que faciliten la participación de los familiares en la investigación de los delitos materia de su competencia, incluido la recepción de datos o elementos que puedan constituirse como medios de prueba; la colaboración de expertos independientes en la investigación la realización de peritajes, y para informar periódicamente a los familiares sobre los avances en el proceso de la investigación y persecución de los delitos previstos en la Ley General en términos del Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Víctimas.	
		Brindar la información que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las comisiones de víctimas de las entidades federativas le soliciten para mejorar la atención a las víctimas, en términos de lo que establezcan las disposiciones aplicables.	
		Brindar la información que el Consejo Nacional Ciudadano le solicite para el ejercicio de sus funciones, en términos de lo que establezcan las disposiciones aplicables.	
		Proporcionar asistencia técnica a las fiscalías especializadas de las entidades federativas que lo soliciten.	
		Desarrollar los criterios y metodología específica para la investigación y persecución de los delitos materia de su competencia, en términos de Ley General y demás normatividad aplicable.	
		Actualizar la información que se integrará en el Registro Nacional de Búsqueda de Personas indicando si la carpeta de investigación corresponde al delito de desaparición forzada de personas o desaparición cometida por particulares.	

















PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Fiscalía especializada en investigación de los delitos de desaparición forzada		La o el Titular de la Fiscalía en coordinación con las unidades administrativas competentes, implementarán mecanismos para que el personal sustantivo que le esté adscrito se encuentre en capacitación constante, conforme a los más altos estándares internacionales en materia de derechos humanos, perspectiva de género, interés superior de la niñez, atención a víctimas, sensibilización, relevancia específica, entre otros, y se fomente la especialización en la materia, para lo cual se buscará su permanencia en dicha unidad administrativa.	ACUERDO A/013/18 por el que se crea la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y se establecen sus atribuciones
		La Fiscalía establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación con las unidades y fiscalías especiales y especializadas de la Procuraduría General de la República para la investigación de los delitos materia de su competencia, Asimismo, reportarán a la Fiscalía sobre las investigaciones a su cargo vinculadas con delitos previstos en la Ley General, con el objeto de que ésta cumpla con las obligaciones ante el Sistema Nacional de Búsqueda, la Comisión Nacional de Búsqueda y demás instancias.	
Unidad de investigación de delitos para personas migrantes		Recibir denuncias, reportes o noticias relacionadas con la probables comisión de hechos constitutivos de delitos materia de su competencia, en los que se encuentren involucradas personas migrantes, en especial los relacionados con desaparición forzada y, en su caso, iniciar la carpeta de investigación correspondiente.	ACUERDO A/012/18 por el que se reforma el diverso A/117/15, por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación y se establecen sus facultades
		Hacer del conocimiento de la autoridad competente en forma inmediata la información relativa a la desaparición, secuestro, o cualquier forma de privación ilegal de libertad de una persona migrante que constituya un delito cuya investigación sea competencia del fuero común, y cuando aquélla lo solicite, cooperará en las investigaciones, en términos de las disposiciones aplicables y los acuerdos respectivos.	
		Coadyuvar en la atención y seguimiento de las solicitudes de información materia de su competencia.	
		Solicitar, en coordinación con la unidad administrativa responsable, a las autoridades competentes cuando así corresponda la autorización para realizar exhumaciones en cementerios, fosas clandestinas u otros sitios en los que se localicen restos de víctimas migrantes; garantizar el respeto de los derechos de los familiares de la persona migrante desaparecida y velar por la preservación de los elementos probatorios indispensables para llegar a la identificación de la persona, el esclarecimiento del hecho y la posterior individualización de los responsables, de ser el caso.	
		Atender e informar, en coordinación con la unidad administrativa competente, a los familiares de migrantes que hayan sido víctimas de delitos, de las líneas de investigación.	
		Coordinarse con las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas, en términos de los convenios de colaboración celebrados en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.	
		Consultar el registro administrativo de la detención, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de fortalecer las acciones de búsqueda de personas migrantes desaparecidas.	
Unidad de Análisis de Contexto		Apoyar la labor de investigación de los agentes del Ministerio Público de la Federación en la definición de hipótesis de investigación, la generación de productos de inteligencia que coadyuven en la investigación, y el análisis criminológico de los delitos de desaparición forzada.	*SIGUIENTE TABLA

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Unidad de Análisis de Contexto		Establecer un catálogo de productos de análisis para el apoyo de las labores de investigación de los agentes del Ministerio Público de la Federación.	DECRETO por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.
		Usar las bases de datos, sistemas informáticos y herramientas contempladas en la Ley General, así como de los recursos informáticos y de inteligencia de la Procuraduría General de la República para la elaboración de los análisis de las condiciones políticas, socioeconómicas, antropológicas, geográficas, económicas y criminales.	
		Colaborar con las unidades administrativas de la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Ciencias Penales para el intercambio de información, así como para el desarrollo de los insumos necesarios para el análisis de los delitos de desaparición forzada	
Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección		Establecer mecanismos e instrumentar las políticas institucionales para la capacitación y promoción en materia de derechos humanos.	Manual de Organización PGR 2016
		Desarrollar políticas para promover entre los/las servidores/as públicos/as de la Institución una cultura de respeto a los derechos humanos de las personas.	
		Coordinar los mecanismos y bases de cooperación con instituciones públicas o privadas para lograr una interrelación interinstitucional en favor de acciones que promuevan los derechos humanos.	
		Coordinar la investigación, resolución y seguimiento de las quejas que haga del conocimiento la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en las visitas que ésta realice, conforme a las normas aplicables.	
		Supervisar la atención oportuna de las solicitudes de información e inconformidades que plantee la ciudadanía en materia de derechos humanos, con la finalidad de salvaguardar los derechos humanos de la ciudadanía.	
		Coordinar y verificar la implementación y cumplimiento de medidas cautelares que solicite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a efecto de garantizar su cumplimiento. Informar al Órgano Interno de Control y/o a la Visitaduría General de la Institución, cuando del análisis y estudio de los expedientes de quejas e inconformidades planteadas por la ciudadanía se detectan probables violaciones a los derechos humanos, por parte de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, con la finalidad de asegurar el respeto a los derechos humanos y a la seguridad jurídica de los particulares en apego al Sistema Penal Acusatorio.	
		Emitir las acciones de prevención, observancia e inspección en materia de derechos humanos que se realicen en todas las Unidades Administrativas de la Institución.	
		Supervisar las actividades de las Unidades de Protección y Promoción de los Derechos Humanos instaladas en las diversas áreas de la Institución, a fin de corroborar la actuación en estricto apego a la normatividad aplicable.	
		Informar al Órgano Interno de Control y/o a la Visitaduría General de la Institución, cuando de las diligencias de inspección y acompañamiento en la materia, se detectan probables violaciones a los derechos humanos, por parte de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República.	





PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Dirección General de Atención y Seguimiento a Recomendaciones y Conciliaciones en materia de Derechos Humanos		Revisar la legalidad en cada uno de los asuntos materia de la competencia de la Dirección General, así como coordinar los trabajos tendientes a otorgar una efectiva atención a los organismos protectores de los derechos humanos, tanto en el plano Estatal, Nacional e Internacional.	Manual de Organización PGR 2016
	 	Informar al Órgano Interno de Control los casos de probable responsabilidad penal o administrativa por parte de servidores públicos de la Institución, para que se investiguen los actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones.	
	   	Dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y otros Organismos Nacionales, Estatales e Internacionales.	
		Revisar el contenido jurídico y argumentación de las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación que se integren en esta Dirección General, para autorizar o no las consultas de reserva, incompetencia, de acumulación y separación de estas.	
		Aprobar las determinaciones que emita el personal sustantivo respecto de las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación integradas en la Dirección General, para dar cumplimiento de las mismas.	
	   	Emitir informes al Subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, sobre las propuestas y recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sobre el cumplimiento de conciliaciones y recomendaciones.	
		Atender las solicitudes de información que formule la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y coordinar los trabajos para su cumplimiento.	
	 	Atender y coordinar las reuniones que sean necesarias, a fin de proporcionar puntualmente la información que se requiera, siempre y cuando sea apegada a derecho, con las diferentes Unidades Administrativas de la Procuraduría General de la República y de esta manera dar cumplimiento en tiempo y forma a los requerimientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	
Dirección General de Prevención del Delito y Atención a la Comunidad		Conducir y evaluar el seguimiento de los programas, estrategias y acciones de prevención del delito que se lleven a cabo conjuntamente con las Instituciones Públicas, Privadas y Sociales.	Manual de Organización PGR 2016
		Coordinar los Programas de Formación de Capacitadores para la Prevención de Delitos Federales en coordinación con Instituciones Públicas, Privadas y Sociales.	
	 	Realizar foros de consulta popular sobre temas en materia de prevención del delito en coordinación con las diversas Unidades Administrativas de la Institución.	
		Organizar en coordinación con las Delegaciones Estatales, programas y campañas permanentes de prevención del delito federal dirigidas a la ciudadanía, para aminorar la comisión de ilícitos.	
	 	Celebrar reuniones de trabajo con funcionarios de Dependencias de nivel Federal, Estatal y Municipal, para promover la realización de programas y campañas de prevención de delitos del orden federal.	
	 	Promover acciones en coordinación con Dependencias y Entidades Federales, Estatales y Municipales, Nacionales e Internacionales, para difundir e intercambiar experiencias en materia de prevención del delito y servicios a la comunidad y valorar conjuntamente con las Unidades Administrativas competentes respecto de la conveniencia de adoptar las medidas que en este rubro recomienden los diversos Organismos Internacionales.	

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Dirección General de Prevención del Delito y Atención a la Comunidad		Diseñar y ejecutar previa autorización de quien ostente la titularidad de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, el Programa de Servicios a la Comunidad y Vinculación Social, así como el de Apoyo a Familiares de Personas Desaparecidas ¿Has visto a...?, en coordinación con las Unidades Administrativas competentes.	Manual de Organización PGR 2016
		Promover la celebración de convenios de colaboración con los gobiernos de la Ciudad de México, de las Entidades Federativas y Municipios, así como con Organizaciones de los Sectores Social y Privado, para realizar acciones encaminadas a la prevención del delito y promover los servicios de orientación legal y social.	
		Brindar orientación legal y social al público en general, canalizándolo a las Dependencias y Entidades competentes, que proporcionen servicios de carácter tutelar, asistencial, preventivo y educacional.	
		Facilitar el acceso de la comunidad a los servicios requeridos por ésta, en el ámbito de competencia de la Procuraduría, promoviendo acciones de coordinación con Dependencias y Entidades Federales, Estatales y Municipales.	
		Evaluar el análisis de la información estadística acerca de la incidencia delictiva en materia federal, a fin de orientar adecuadamente las acciones preventivas. Promover la participación social para el apoyo de los servicios que presta la Procuraduría, a través del establecimiento de Comités de Colaboración Comunitaria en las entidades federativas.	
Unidad de Ética y Derechos Humanos en la Procuración de Justicia		Proponer la celebración de acuerdos, bases y mecanismos de coordinación, concertación o cooperación e implementar dichos mecanismos, así como integrar grupos de trabajo que favorezcan alcanzar las metas institucionales en materia de ética y derechos humanos.	Manual de Organización PGR 2016
		Establecer relaciones interinstitucionales con Dependencias dedicadas a la investigación, capacitación y difusión de los estudios en materia de ética y derechos humanos, nacionales e internacionales, con el propósito de celebrar acuerdos de cooperación que facilite alcanzar las metas institucionales sobre dichas materias.	
		Aprobar la elaboración de protocolos de investigación y estudios en materia de ética y derechos humanos, con la finalidad de que dichos documentos sean publicaciones que impacten en la imagen institucional y modifiquen la percepción ciudadana sobre la ética en la Procuraduría General de la República.	
		Organizar la difusión de los planes, programas y acciones en materia de ética, derechos humanos y confianza ciudadana a efecto de lograr que el personal de la Procuraduría General de la República conozca la existencia y contenido del Código de Conducta Institucional, así como los documentos de trabajo y resultados relevantes para el mejor desempeño de su función.	
		Desarrollar de manera conjunta con las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Institución, las plataformas y programas de formación permanente que permitan la construcción de valores éticos en la procuración de justicia y sobre la relación de los derechos humanos con la confianza ciudadana, a fin de capacitar a los servidores públicos de la Procuraduría General de la República con los conocimientos prácticos indispensables sobre el comportamiento ético que deben observar en su función diaria.	

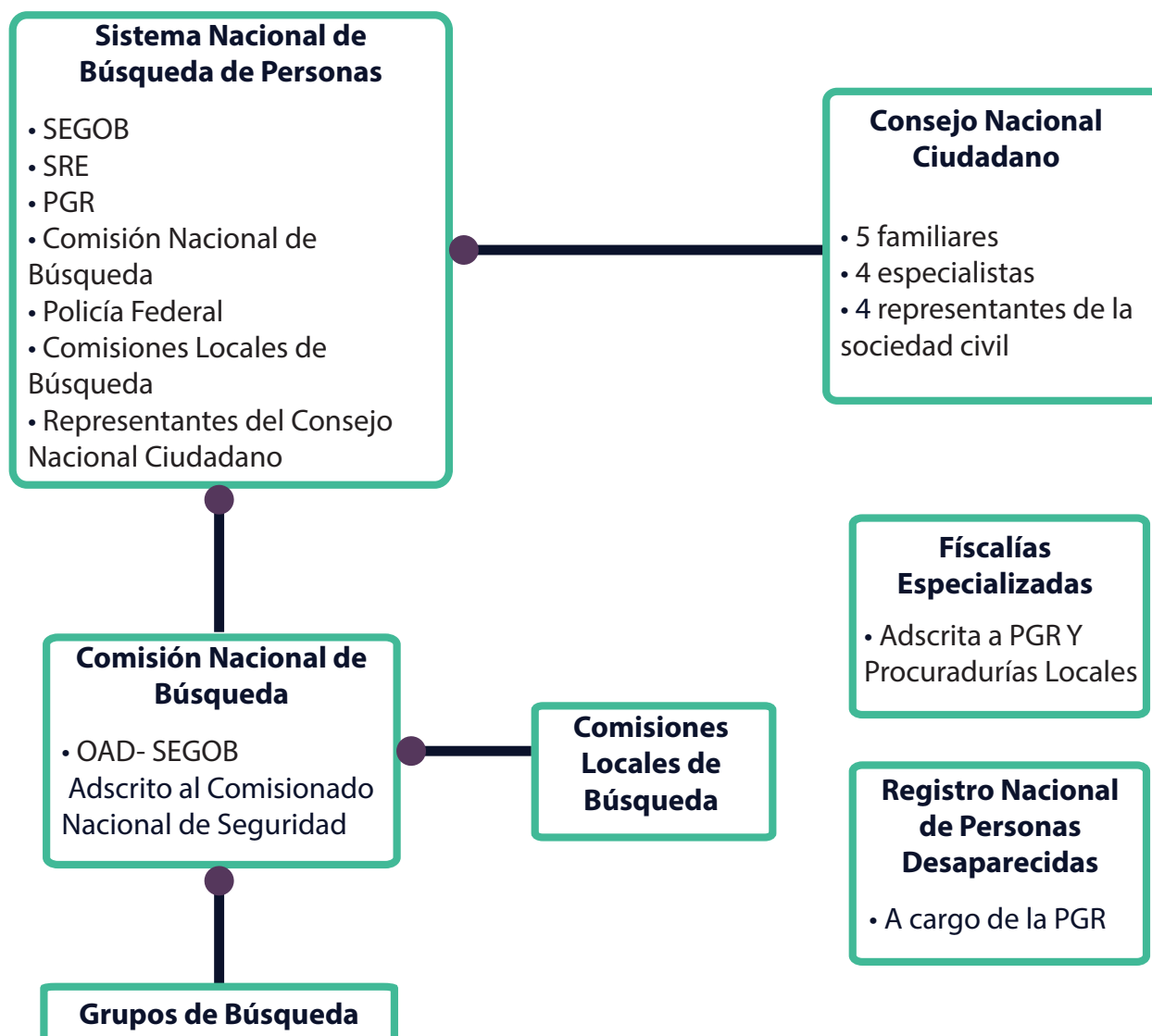
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Unidad de Ética y Derechos Humanos en la Procuración de Justicia		Colaborar en la determinación de los métodos de evaluación de los indicadores, estrategias, planes y demás protocolos en materia de ética y derechos humanos, proponiendo en su caso, las adecuaciones que permitan la mejora continua y el fortalecimiento en su aplicación y cumplimiento.	Manual de Organización PGR 2016
		Colaborar con las instancias o Unidades Administrativas competentes en la determinación de los indicadores de cumplimiento sobre el Código de Conducta y en materia de derechos humanos de la Procuraduría General de la República, con el fin de contar con políticas de creación de indicadores que correlacionen la ética y respeto a los derechos humanos con la confianza ciudadana.	
		Establecer colaboración directa con las áreas de la Procuraduría competentes, para generar diagnósticos y propuestas de programas transversales, con el propósito de fortalecer asertivamente dentro de los servidores públicos la cultura de la legalidad y de los derechos humanos a partir de bases éticas.	
		Aprobar los instrumentos y mecanismos normativos de vigilancia ética de la Procuraduría General de la República, considerando particularmente los principios del Sistema Procesal Penal Acusatorio, con el propósito de contar con normativa interna actualizada y de vanguardia en materia de ética y confianza ciudadana.	
	 	Determinar los lineamientos para la presentación de quejas en materia de presunta violación al Código de Conducta Institucional y su resolución, con el fin de poder emitir recomendaciones derivadas del incumplimiento al mismo y demás instrumentos en materia de derechos de manera pronta y expedita.	
		Emitir los protocolos de ética y confianza ciudadana focalizados para las distintas áreas de la Institución, con el propósito de contribuir en el desarrollo de los valores éticos y el respeto a los derechos humanos en los servidores públicos de la Procuraduría General de la República.	
Policia Federal Minsiterial		Hacer uso de la fuerza de manera racional y proporcional, con pleno respeto a los derechos humanos, manteniéndose dentro de los límites que se marcan en los procedimientos establecidos en los manuales respectivos, con el fin de preservar la vida y la integridad de las personas, así como mantener y restablecer el orden y la paz públicos, evitando en la medida de lo posible el uso de la fuerza letal.	Ley Orgánica de la PGR 2009
Visitaduria General		Determinar las políticas y lineamientos para la investigación, inspección y fiscalización de la actuación de las y los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía Federal Ministerial, Peritos y Oficiales Ministeriales, así como la supervisión de investigación por conductas irregulares.	Manual de Organización de la PGR 2016
	  	Dirigir los procedimientos penales que se inicien por la presentación de denuncias o querrelas por delitos cometidos por servidores (as) públicos (as) de la Institución a fin de asegurar el esclarecimiento de los hechos, la sanción de los responsables, la reparación del daño y la protección del inocente.	
		Supervisar los procedimientos de remoción y de cancelación del certificado de las y los servidores públicos de la Institución con el propósito de garantizar las normas esenciales del procedimiento desde su inicio hasta su culminación.	
	  	Establecer y dirigir el Sistema de Evaluación Técnico Jurídica de las y los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía Federal Ministerial y Peritos, de manera que este permita la detección estratégica de conductas deficientes o irregulares, así como su correcta prevención, investigación y sanción.	

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Visitaduría General		Diseñar e instrumentar en coordinación con las Unidades Administrativas competentes, las políticas institucionales para la rendición de cuentas y la disminución de riesgos de corrupción en lo referente a la función ministerial, policial y pericial.	Manual de Organización de la PGR 2016
Dirección General de Evaluación Técnico-Jurídica		Verificar el cumplimiento de la Constitución y leyes que de ella emanen, normatividad interna de la Procuraduría General de la República y apego a los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos en el desempeño de las funciones de los servidores públicos de dicha Institución.	Manual de Organización de la PGR 2016
		Coordinar las evaluaciones técnico jurídicas a los expedientes que contienen las actuaciones del personal sustantivo de la Institución, a fin de dar cumplimiento a las solicitudes de la Dirección General de Asuntos Internos	
		Establecer acciones para mejorar la función ministerial en la Institución, a fin de reducir la impunidad y fortalecer la procuración de justicia.	
		Colaborar con la Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución en las investigaciones que se lleven a cabo por posibles conductas delictivas del personal ministerial y sus auxiliares.	
Dirección General de Asuntos Internos		Dar seguimiento a los expedientes y carpetas de investigación que se inicien, con el objeto de consolidar elementos de prueba necesarios, respecto de quejas, denuncias respecto de conductas irregulares de servidores públicos de la Institución que impliquen la comisión de un delito o falta administrativa.	Manual de Organización de la PGR 2016
		Establecer el sistema de análisis de información de las investigaciones penales y/o administrativas que se inicien con apego a planes y programas preventivos y correctivos contra la corrupción, a fin de facilitar la sistematización y obtención de datos para mejorar la oportunidad, eficiencia y eficacia de las acciones de procuración de justicia institucionales.	
		Acordar y aprobar la realización de los programas de visitas de inspección, supervisión e investigación a ejecutar en las distintas Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Institución, a fin de ajustar la actuación del personal que funja en carácter de auxiliar del Ministerio Público de la Federación a la Constitución y leyes que de ella emanen y normatividad interna de la Institución.	
Dirección General de Delitos cometidos por Servidores Públicos		Conducir y evaluar las acciones de investigación y persecución de delitos del orden federal cometidos por servidores públicos de la Institución, con estricto apego a la legalidad y respeto a los derechos humanos, a fin de coadyuvar a erradicar la corrupción y la impunidad al interior de la Procuraduría.	Manual de Organización de la PGR 2016
		Coordinar, conducir y evaluar las acciones de investigación de los hechos que la ley señale como delitos cometidos o en los que participen servidores públicos de la Institución, a través de la integración de carpetas de investigación, a fin de coadyuvar a erradicar la corrupción y la impunidad en la Procuraduría.	
		Supervisar el oportuno y adecuado seguimiento a los procedimientos penales y juicios de amparo instaurados con motivo de la actuación de la Dirección General, a fin de garantizar su adecuado desarrollo y determinación conforme a derecho.	

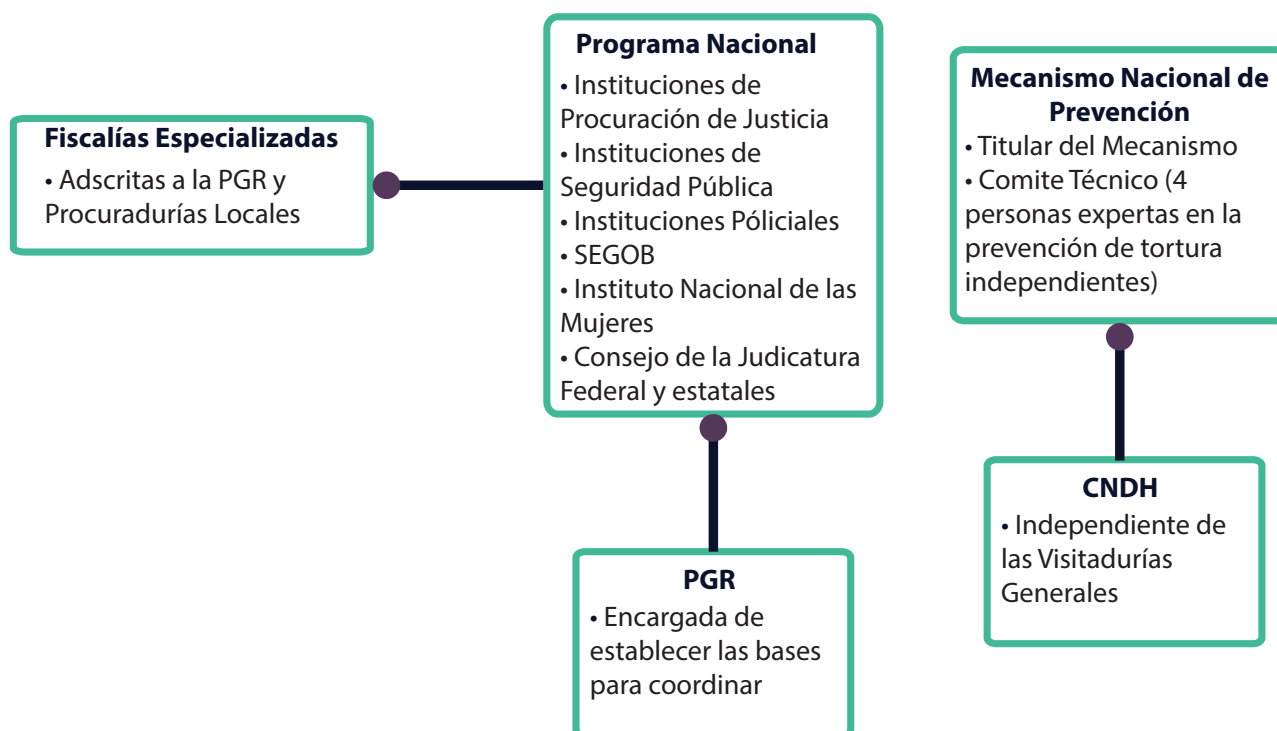
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA			
ESTRUCTURA ORGÁNICA	TIPO DE FUNCIÓN	FUNCIÓN/ATRIBUCIÓN	FUNDAMENTO
Dirección General de Delitos cometidos por Servidores Públicos		Supervisar y evaluar, mediante mecanismos de control, la calidad técnico jurídica en la actuación del personal ministerial de la Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución, en la integración de actas circunstanciadas, averiguaciones previas y/o carpetas de investigación, incrementando con ello la eficacia en el servicio.	Manual de Organización de la PGR 2016
Dirección General de Procedimientos de Remoción		Verificar que las vistas y quejas cumplan con los requisitos legales y elementos probatorios suficientes, a efecto de determinar respecto de la procedencia del inicio del procedimiento, o bien, su devolución o envío a investigación por no contar con los elementos indispensables.	Manual de Organización de la PGR 2016
		Emitir los acuerdos de inicio de los procedimientos de remoción, acordar las diligencias necesarias, y presidir las audiencias de desahogo de pruebas y formulación de alegatos, a fin de integrar en su totalidad los expedientes hasta dejarlos en estado de dictar resolución.	
		Emitir las resoluciones de los procedimientos de remoción, ordenar su notificación, ejecución y registro correspondiente, a efecto de concluir los expedientes; así como coadyuvar con la Dirección General de Asuntos Jurídicos, en la defensa jurídica de los asuntos, a fin de proteger los intereses de la Institución.	

INSTITUCIONALIDAD CREADA A PARTIR DE LAS LEYES SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONA Y TORTURAL

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 CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES



- Las atribuciones de la institucionalidad sobre la legislación en materia de desaparición forzada y tortura se encuentran señaladas en las dependencias de APF y los órganos constitucionales de las tablas incluidas anteriormente.

7.2. Otras dependencias de la Administración Pública Federal

Este apartado presenta los resultados del mapeo general de estructura y atribuciones realizado sobre las dependencias de la APF que no se realizó análisis de trayectoria institucional. Se estudió la estructura y atribuciones vigentes de cada una de las 14 Secretarías y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), con el objetivo de identificar si tenían oficinas especializadas en materia de derechos humanos que coadyuven en el respeto y protección de los derechos humanos o, en su caso, algunas funciones al respecto. En ese sentido se observó que las dependencias tenían elementos en común que permitieron clasificarlas en 6 rubros:

- (i) Oficina especializada en derechos humanos: se refiere a aquellas dependencias que cuentan con oficinas con las palabras “derechos humanos” en su nombre y cuyo objetivo está relacionado específicamente con dicha materia;
- (ii) Obligación de respetar los derechos humanos: se refiere a aquellas dependencias que algunas de sus obligaciones hacen mención del respeto a los derechos humanos. Comúnmente se observaron las frases “con estricto apego a los derechos humanos” o “con respeto a los derechos humanos”;
- (iii) Creación de política pública en materia de derechos humanos: se refiere a aquellas dependencias donde alguna de sus oficinas tiene la atribución específica de crear política pública de derechos humanos relacionada con la materia de su competencia;
- (iv) Brindar atención a las quejas presentadas por violaciones a derechos humanos cometidas por funcionarios de esa dependencia: se refiere a aquellas dependencias que contemplan la posibilidad de que sus servidores públicos cometan actos violatorios de derechos humanos, por lo que cuentan con alguna oficina que atienda dichas quejas;
- (v) Brindar atención a peticiones, quejas, denuncias y/o recomendaciones de organismos nacionales organismos internacionales: se refiere a las dependencias que explícitamente hacen mención de su obligación de cooperar con la CNDH y atender sus recomendaciones, y/o aquéllas emanadas de organismos internacionales; y,
- (vi) Sin oficinas ni atribuciones en materia de derechos humanos: se refiere a aquellas dependencias cuyos reglamentos no mencionan nada relacionado con los derechos humanos.

La siguiente imagen muestra la clasificación de cada una de las dependencias. Además, en el *anexo 3* se puede consultar el desglose de las estructuras y obligaciones que aquí se agruparon.

Es importante destacar que, además de la SEGOB, la Cancillería, SEDENA y SEMAR, cuyas trayectorias fueron analizadas en el capítulo anterior, únicamente se identificaron 5 dependencias que al día de hoy cuentan con oficinas especializadas en materia de derechos humanos: la SEMARNAT, la SEP, la SAGARPA, la SEDESOL y la SCT. Sin embargo, de acuerdo con un documento elaborado por la SRE, en 2011 la Secretaría de Salud (SSA) también contaba con una oficina especializada que ya no existe⁴⁹⁷. Asimismo, cabe resaltar que la extinta Secretaría de Seguridad Pública también contaba con una oficina especializada que se eliminó de los organismos que en esa materia hoy dependen de la Secretaría de Gobernación. Es decir, ni el Comisionado Nacional de Seguridad ni la Policía Federal cuentan con oficinas especializadas. Esto cobra especial importancia en un contexto donde muchas violaciones a derechos humanos son cometidas por las fuerzas de seguridad pública.

497 SRE. (2011). *Informe de México: Avances y Desafíos en materia de Derechos Humanos. Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, México. Pág. 19.*

CLASIFICACIÓN DE FUNCIONES DE DEPENDENCIAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL





CONCLUSIONES

- * La institucionalización de la política pública dentro de la Administración Pública Federal se concentra en la “administración de conflictos”, siendo los casos emblemáticos de graves violaciones a derechos humanos de cada sexenio los que han condicionado la creación, modificación y extinción de instituciones dentro de las dependencias. En ese sentido, se puede decir que la institucionalización ha sido de carácter reactiva y no planeada.
- * La falta de continuidad y el carácter reactivo frente a casos emblemáticos ha impedido generar procesos robustos de diseño, implementación y evaluación de la institucionalidad responsable de ocuparse de las diferentes prácticas que derivan en graves violaciones a derechos humanos.
- * El proceso de institucionalidad no siempre ha sido continuo y progresivo, pues, tal y como reportado por Open Society Foundations en el informe *Atrocidades Innegables*, se observa la tendencia de cómo cada nueva administración no reconozca el trabajo realizado por sus predecesores, creando nuevas estructuras y nuevos programas. Sin embargo, no todos los cambios implican una transformación, en su mayoría las modificaciones fueron cosméticas y pocas veces se atendió el fondo del problema.
- * A pesar de los Programas Nacionales de Derechos Humanos, no existe una política de Estado uniforme a nivel federal para prevenir, investigar, sancionar y erradicar las graves violaciones a derechos humanos. La trayectoria institucional, evidencia tensiones entre las diferentes entidades que impiden que la federación consolide un plan integral de acción en la materia.
- * La APF centra su capacidad operativa y funcional en materia de derechos humanos en administrar la tensión generada por los organismos internacionales y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La mayoría de las funciones se caracterizan por ser vagas frente al fenómeno de la desaparición forzada, la práctica de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, a las ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias y a los asesinatos de periodistas y defensores de derechos humanos.
- * Se observa una ausencia de institucionalidad para atender desde la APF el fenómeno de las fosas clandestinas en diferentes zonas del país. No se observa política pública que permita coadyuvar con las entidades federativas en materia de conservación de restos, identificación de cuerpos, protocolos de atención, entre otras ausencias.
- * Llama la atención la ausencia de una política pública integral sobre graves violaciones a derechos humanos dentro de las Fuerzas Armadas, en particular en la SEDENA y SEMAR, dependencias frecuentemente acusadas de perpetrar desapariciones, ejecuciones y tortura. La institucionalidad en esas Secretarías no ha logrado consolidarse más allá de oficinas de atención a quejas y capacitaciones en derechos humanos a sus miembros, cuyos resultados no han sido evaluados ni han reflejado la adopción de una política respetuosa y protectora de los derechos humanos.
- * Se evidencia un exceso de institucionalidad que ha complejizado la estructura y las atribuciones de las dependencias de la APF, así como los órganos autónomos, para intentar hacer frente a la situación de crisis de violaciones graves a derechos humanos, sin que eso haya llevado a resultados positivos. Esta tendencia contribuye a fortalecer a los argumentos de algunas personas respecto a una actitud meramente formal del gobierno federal para cumplir con sus obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación.
- * Se refleja una tendencia a la creación de sistemas nacionales para todos los temas: Sistema Nacional de Atención a Víctimas, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura. Estos sistemas están diseñados para vincular a muchas dependencias federales al más alto nivel jerárquico, dependencias que a su vez tienen órganos que las auxilian. Sin embargo, la coordinación se vuelve insostenible, sobre todo para la SEGOB en la cual recae la mayoría de las presidencias de dichos Sistemas, duplicando funciones y esfuerzos.

- * La falta de investigación y sanción de las graves violaciones a derechos humanos que se cometieron durante la década de los setentas y ochentas, el conflicto armado en Chiapas y la guerra contra el narcotráfico, evidencian la necesidad de generar mecanismos de justicia transicional eficientes que permitan la obtención de verdad, justicia y reparación.
- * La implementación del artículo 1° constitucional dentro de la Administración Pública Federal no ha tenido el mismo avance que se ha observado en el Poder Judicial. Las instituciones como la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina y las entidades en materia de Seguridad Pública no han logrado una comprensión efectiva de las obligaciones emanadas de la reforma de 2011 dentro de la estructura orgánica-funcional.
- * Las contradicciones entre la política exterior en materia de derechos humanos y la política interior para hacer frente a graves violaciones de derechos humanos mantiene una lógica constante en las cuatro administraciones analizadas.
- * La apertura al escrutinio internacional fue un momento clave para la institucionalización de las políticas públicas en materia de derechos humanos en México. En ese sentido, los organismos internacionales y regionales de protección de derechos humanos han jugado un papel fundamental para que los compromisos internacionales adquiridos se inserten en la estructura orgánica-funcional de la Administración Pública Federal. No obstante, su influencia está, de alguna manera redimensionada en tanto no se cambie el discurso actual del Ejecutivo y se abran nuevos canales de cooperación.
- * El desarrollo institucional en los últimos años se debe en gran medida a los movimientos de la sociedad civil organizada, así como de los colectivos de víctimas y sus familiares. En particular, se observa un parteaguas importante a partir del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad de 2011, así como del surgimiento de colectivos de búsqueda de personas, que tuvieron un impulso significativo tras el caso Ayotzinapa y que desde hace varios años visibilizan el fenómeno de las fosas clandestinas.

- * Gracias a las organizaciones locales que realizan búsqueda, investigación e identificación de cuerpos en las fosas, se ha logrado tener una caracterización del fenómeno de desaparición forzada y ejecuciones más apegado a la realidad, que aquél reflejado por las cifras oficiales.

Secretaría de Relaciones Exteriores

- * El proceso de institucionalización de la política pública en materia de derechos humanos en el país fue empezado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuando se planteó el tema de los derechos humanos como una política de diplomacia pública hacia el exterior. La agenda internacional de México y el deseo por posicionarse con una imagen mucho más positiva ante el mundo, colocaron a los derechos humanos en el centro de sus actividades, lo que poco a poco fue permeando la política interior.
- * A pesar de contar con una estructura robusta y especializada, la Cancillería ha sido cuestionada al no poder determinar el nivel de cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y lograr una coordinación eficiente con el resto de la APF.
- * También se observa que la dependencia ha caído en los últimos años en las contradicciones del discurso que se presenta hacia el exterior con las acciones que se asumen al interior, específicamente frente a la crisis de graves violaciones a derechos humanos en el país.

Secretaría de Gobernación:

- * A pesar de los considerables cambios orgánico-funcionales que han convertido a la Secretaría de Gobernación en la dependencia conductora de la política interior en materia de derechos humanos, su capacidad tanto estructural como funcional se ve rebasada por la realidad nacional. Sus atribuciones en materia de derechos humanos son de tal magnitud que ha podido hacer poco para transversalizar una política de derechos humanos coherente en toda la Administración Pública Federal, así como en otros niveles de gobierno.
- * La reciente adopción de legislación en materia de víctimas, desapariciones y tortura aumentaron las

atribuciones de la SEGOB en materia de interlocución y coordinación sin que esto estuviera acompañado de un fortalecimiento en la parte orgánica de la institución.

Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas:

- * La creación del Mecanismo representa un claro ejemplo de un proceso de institucionalización de políticas públicas que, además, incorpora los distintos actores que intervienen en la defensa y protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
- * Si bien la implementación del Mecanismo ha sido ampliamente reconocida por organismos internacionales y hasta cierto grado por la sociedad civil organizada, el contexto de impunidad que vive el país afecta su operación, pues el hecho de que no se contemplen medidas de investigación y sanción de los responsables favorece la repetición de las conductas.
- * Asimismo, actualmente el mecanismo enfrenta una crisis de recursos que pone en total riesgo e indefensión a quienes dependen de las medidas urgentes de protección, poniendo en riesgo su vida e integridad personal.

Fuerzas Armadas

- * La creación de la institucionalidad en las fuerzas armadas se enmarca en la política de “administración de conflictos” frente a las consecuencias de la utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.
- * Dicha estrategia, impide que la política pública de derechos humanos se institucionalice, ya que el contenido de las capacitaciones para miembros de las FFAA es distinto a lo que implican las prácticas y órdenes de mando en la que operan las fuerzas armadas en el contexto de la estrategia contra el crimen organizado.
- * La forma y estructura en la cual las instituciones en materia de derechos humanos han sido incorporadas dentro de las fuerzas armadas se percibe como una estrategia de respuesta formal en superficie para hacer frente a la presión internacional,

y no como una verdadera institucionalización de política pública en materia de derechos humanos.

Seguridad Pública:

- * En el transcurso de los últimos 24 años, la seguridad pública se ha politizado. Los altos índices de violencia, el crecimiento del crimen organizado y la impunidad en México han creado el terreno perfecto para crear, modificar y desaparecer constantemente estructuras y atribuciones dentro de la APF, planteando retos a la continuación de una política pública unificada y coherente.
- * La falta de una estrategia sólida y de continuidad en materia de seguridad pública ha provocado que la institucionalización de la política pública de derechos humanos en dicha materia sea solo una herramienta de reacción frente a la participación de la Policía Federal en la comisión de graves violaciones a derechos humanos.
- * El fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en las instituciones de seguridad pública que se ha introducido en los más altos niveles no ha logrado permear todos los niveles de la institución.

Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos:

- * Si bien la Comisión es el órgano de articulación de la política nacional en materia de derechos humanos, hasta la fecha no existe institucionalidad que haya surgido de alguna política pública emanada de esta entidad.
- * Los testimonios recabados dan cuenta de que la Comisión se ha concentrado en los últimos años en impulsar los programas estatales de derechos humanos. Sin embargo, a pesar de tener programas concluidos y aprobados en muchos estados de la república, estos no han sido publicados ni implementados principalmente por falta de voluntad política y cuestiones presupuestales.
- * Durante muchos años, los fenómenos de graves violaciones a derechos humanos, particularmente la desaparición forzada y la tortura y tratos crueles, inhumanos, y degradantes no fueron abordados por la Comisión.

Comisión Ejecutiva de Víctimas

- * Desde su creación, la CEAV ha sido objeto de diversas críticas, lo que ha provocado diversas modificaciones estructurales.
- * En materia de resultados se evidencia el limitado número de víctimas de violación a derechos humanos que se atiende en virtud de la dificultad de acceder a la CEAV y la dificultad de los procesos y plazos que plantean retos para acceder a la calidad de víctima, así como de las vagas definiciones de los términos “víctimas” y “violación a derechos humanos” en la Ley y la falta de reglamentación de la normativa.
- * Si bien la CEAV ha realizado esfuerzos creativos encaminados a la reparación de las víctimas, se observan vacíos en la capacidad y coordinación de la institución que dificultan garantizar el carácter integral de la reparación.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

- * A pesar de la autonomía que le otorga la CPEUM a la CNDH, se observa desde su desarrollo institucional dentro de las Visitadurías Generales, como un órgano lento y precavido frente a la agenda pública en materia de derechos humanos. Asimismo, en el análisis se observó que al igual que la APF, la CNDH ha tenido un carácter reactivo en la creación, modificación y extinción de institucionalidad frente a casos emblemáticos, así como ante la presión internacional.
- * Hay poca claridad en relación a la facultad de investigación sobre graves violaciones a derechos humanos. Si bien hay un desarrollo importante sobre elementos cualitativos y cuantitativos de la categorización, no hay claridad de cómo dicha facultad opera a nivel orgánico.
- * Existe un rezago en relación con el número de quejas recibidas y el número de recomendaciones publicadas. También se evidencia un subregistro en algunas temáticas consideradas como graves violaciones a derechos humanos como el caso de la práctica de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes por parte de agentes estatales.
- * A pesar de los avances impulsados por el titular actual, desde la sociedad civil se percibe una gran brecha entre la estructura orgánica-funcional y la

experiencia que las víctimas enfrentan al momento de acudir a la institución para ser atendidas.

Procuraduría General de la Nación

- * Dentro de la PGR se evidencia una falta de continuidad en la institucionalidad en materia de derechos humanos, específicamente en la Subprocuraduría y en las Fiscalías, lo cual impacta al personal y al funcionamiento de las mismas.
- * Se considera que las instituciones creadas carecen de fuerza y autonomía para poder exigir a otras instituciones y cumplir efectivamente su mandato. Las investigaciones son demasiado selectivas y con una carga política insostenible. En el ente investigador se percibe una dificultad constante de incluir en la institución el discurso de los derechos humanos, a diferencia de otras instituciones.
- * Se evidencian limitaciones dentro de las fiscalías especializadas en materia de graves violaciones a derechos humanos, no hay claridad sobre la competencia de éstas cuando interactúan más de un delito y un grupo de especial protección. Asimismo, la concentración de competencia en las dependencias en materia de delincuencia organizada, resta atribuciones a las fiscalías e impide investigaciones con debida diligencia y enfoque de derechos.
- * A pesar de la estructura construida en los últimos sexenios, ante la falta de autonomía y la politización de la estructura orgánica, la Procuraduría General de la Nación se presenta como el primer nudo de la crisis de derechos y una de las principales fuentes de graves violaciones en el país, imposibilitando el castigo a los perpetradores y siendo incapaz de darle certidumbre a las víctimas para reclamar justicia, la reparación del daño y la verdad.



RETOS Y OPORTUNIDADES

* *¿Qué hacer con la institucionalidad vigente?*

Antes de seguir la tendencia de crear, modificar y extinguir dependencias, es fundamental que desde la nueva administración se identifiquen las oficinas y dependencias que actualmente funcionan para hacer frente a graves violaciones a derechos humanos y potencializar las entidades derivadas de la Ley General de Víctimas y la legislación en materia de desaparición forzada y tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Específicamente, es necesario garantizar que éstas cuenten con autonomía, perfiles adecuados de funcionarios, bases sólidas de coordinación y diálogo, así como con el presupuesto necesario para operar efectivamente.

* *El apoyo técnico en la institucionalización de la política pública.*

Para garantizar la efectividad del marco normativo y la legislación que rigen el cumplimiento de las obligaciones para atender graves violaciones a derechos humanos, resulta fundamental que en el proceso de construcción y reformulación se cuente con la técnica en materia de administración pública, con el fin de atender vacíos y duplicaciones en las atribuciones de la institución y generar una coordinación entre las mismas, tanto en el ámbito federal como en el ámbito legal.

* *La relevancia de la Secretaría de la Función Pública en la institucionalización de la política pública.*

La participación de técnicos de la SFP en la redacción de leyes y reglamentos que regulen las instituciones en materia de derechos humanos es fundamental para evitar que el funcionamiento eficaz de éstas esté supeditado a la voluntad política de la administración en turno. Es importante que las instituciones nazcan con las herramientas necesarias para cumplir con los objetivos para las que fueron concebidas, de lo contrario estarán condenadas a ser infructuosas.

* *La importancia de crear una política de Estado en materia de verdad.* Actualmente no hay instituciones

en la APF que garanticen el derecho a la verdad y a la memoria. El ciclo de impunidad que impera en el país está relacionado en gran medida a la acumulación de deudas respecto a la garantía del derecho a la verdad de vulneraciones cometidas por agentes estatales en contextos ocurridos en el pasado, como la “Guerra Sucia”, el conflicto armado en Chiapas y la crisis actual de la guerra contra el narcotráfico. En ese sentido, es necesario el diseño de una política que impacte en la APF y genere metodologías de análisis de contexto con las que se pueda entender las causas, *modus operandi*, y los efectos de las graves violaciones a derechos humanos, contando en todo momento con la participación de las autoridades involucradas y de los distintos movimientos de víctimas. La creación de instituciones autónomas para ello ya sea a través de una Comisión de la Verdad y/o de un Centro de Memoria Histórica deben aprender de las lecciones de los mecanismos fallidos y garantizar el pleno cumplimiento de los estándares en materia de derecho a la verdad.

* *El fortalecimiento de la investigación sobre graves violaciones a derechos humanos para garantizar el derecho a la justicia.*

La construcción de un nuevo órgano constitucional como la Fiscalía General de la Nación debe dejar atrás el nudo de impunidad y corrupción que impide desarrollar investigaciones sobre graves violaciones a derechos con debida diligencia. Lo anterior implica, terminar con la práctica de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes dentro de los procesos penales, y erradicar las redes clientelares que existen actualmente. El tránsito hacia una Fiscalía debe tener como objetivo principal la institucionalización efectiva de la política pública para hacer frente a las graves violaciones a derechos humanos en México. Para ello, se requiere garantizar la autonomía de las Fiscalías especializadas, replantear la forma en la que éstas se encuentran divididas, y la delimitación de competencias relacionadas con delincuencia organizada. De la misma manera, es necesario incluir perfiles capacitados en todos los niveles de la institución y mantener continuidad en los altos cargos. Asimismo, debe aprovecharse la investigación realizada por el GIEI, e implementar las recomendaciones emitidas por éste en la nueva estructura orgánica-funcional. Es fundamental institucionalizar la figura de mecanismos como el GIEI para poder llevar a cabo ejercicios de

investigación independientes similares ante casos que lo requieran.

- * *El fortalecimiento de la Comisión Nacional de Búsqueda para garantizar la verdad, justicia y reparación.* Esta nueva institución presenta oportunidades claves para trabajar en pro de derechos y dejar atrás los vicios arraigados en las grandes instituciones. Brindar a la CNB de completa autonomía y proporcionarle la jerarquía y rango necesarias es fundamental para la implementación adecuada de la Ley General de Desaparición y para que la interlocución entre el Comisionado y las dependencias de la APF sea directa y al más alto nivel.
- * *Un "Ejército para la paz" que institucionalice una política respetuosa y protectora de los derechos humanos.* Es imposible concebir un Ejército para la paz sin el regreso a los cuarteles de las fuerzas armadas. Además, es indispensable garantizar una adecuada y efectiva investigación, sanción y reparación de las graves violaciones cometidas por miembros castrenses.
- * *La construcción de una agenda por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que atienda la realidad vigente en el país.* El balance sobre el funcionamiento y creación de institucionalidad de la CNDH apunta a la necesidad de generar una actitud distinta frente a las víctimas y la crisis actual. Si bien la administración vigente ha generado cambios en la agenda de la CNDH y su relación con los movimientos de víctimas y sociedad civil, es necesario que el órgano constitucional sea protagonista, con una política clara dentro de la estructura orgánica y frente al debate público para hacer frente a las graves violaciones a derechos humanos en el país. La CNDH debe potencializar el sistema de recomendaciones, con el cual se pueden identificar tendencias y patrones en el contexto del país, que permita identificar e investigar conductas generalizadas y sistemáticas. Asimismo, las recomendaciones deben ser incorporadas en la institucionalidad de la Administración Pública Federal y las entidades federativas.
- * *La institucionalidad de seguridad pública con enfoque de derechos.* Garantizar la efectividad de las dependencias en materia de derechos humanos, implica cambiar la estrategia de seguridad

pública actual basada en la utilización de las fuerzas armadas. Cambiar el modelo de seguridad vigente y derogar la Ley de Seguridad Interior son decisiones claves para permitir la incorporación efectiva de los estándares en materia de derechos humanos dentro de las instituciones, donde la nueva política en materia de seguridad, mantenga el mismo hilo conductor que el componente teórico que se imparte, de forma que las dependencias de seguridad pública y de las fuerzas armadas institucionalicen la política de derechos humanos desde la prevención y no desde la reacción. Igualmente, resulta necesario garantizar que al interior de las instituciones los procesos de adiestramiento de fuerzas armadas y policías realicen con un riguroso enfoque de derechos.

- * *El regreso a la apertura internacional.* Las asignaturas pendientes en materia de firmas de instrumentos internacionales, como la ratificación de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, deben ser resueltas para fortalecer la institucionalidad en la materia. El gobierno de la transición tiene la oportunidad de regresar a la práctica de ser receptivos al escrutinio internacional y así alejarse de la contradicción entre el discurso de derechos humanos desde la política exterior y la realidad de su realización desde la política interior.
- * *Institucionalización de una política de prevención para revertir la situación actual de crisis de graves violaciones a derechos humanos.* La realidad ha rebasado en capacidad a las instituciones, que están ocupadas en resolver tanto las violaciones del pasado como las vulneraciones que se generan cotidianamente. En este sentido, el carácter reactivo de la institucionalización ha dejado poco espacio para el diseño de políticas de prevención que tengan como objetivo la erradicación de las prácticas violatorias a derechos humanos a largo plazo. Las estructuras vigentes tienen un amplio campo de oportunidad para diseñar e implementar políticas de prevención que sean eficaces. En particular, se puede reforzar y potencializar la estructura y dinámica de funcionamiento del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para que se consolide como una verdadera política de prevención.

- * *Los recursos asignados y la disponibilidad de personal capacitado son fundamentales para la consolidación de la institucionalización de una política pública.* La austeridad fiscal no debe implicar dejar sin presupuesto a las instituciones que intentan reparar violaciones a derechos humanos y proteger a las víctimas. El reto de procurar recursos suficientes a instituciones como la Comisión Nacional de Búsqueda, la CEAV y el MPPDDHP va más allá de contar con el presupuesto suficiente para investigar, reparar y proteger, también debe garantizar que éstas cuenten con el personal y con los perfiles necesarios para poder ejecutar sus funciones. Es de suma importancia que dicho personal tenga tanto la experiencia como la sensibilidad y la capacidad de llevar a cabo sus funciones.

- * *La reparación por graves violaciones a derechos humanos debe ser integral.* La política de reparación vigente requiere instituciones autónomas que garanticen rutas claras de reparación integral en favor de víctimas y familiares de desaparición forzada, prácticas de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, y ejecuciones extrajudiciales. Además de las indemnizaciones, las reparaciones pecuniarias, y la asistencia inmediata, debe crearse una política de reparaciones de carácter colectivo, que reconstruyan el tejido social y brinden garantías de satisfacción y de no repetición. Asimismo, es de suma importancia integrar una política de rehabilitación que atienda la salud física y mental de sobrevivientes y familiares.

- * *¿Cómo fortalecer la participación de las víctimas y la sociedad civil?* A pesar de que las víctimas han desempeñado un papel clave para impulsar la creación de institucionalidad en los últimos años, su papel se ha limitado a la participación en consejos consultivos donde su capacidad de incidencia se encuentra limitada a la emisión de opiniones y sugerencias no vinculantes para los órganos que les consultan. Por tanto, las estructuras creadas que consideran la participación de las víctimas y la sociedad civil deben ajustarse para que sus aportes tengan más influencia y reconocimiento en la institucionalización de la política pública, así como en sus relaciones con el Ejecutivo.

REFERENCIAS

- Abramovich, V. (2008). "Transplante" y "Neopunitivismo". Debates sobre aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en Argentina. Buenos Aires: CELS.
- Academia de Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos de Ginebra. (2014). What amounts to 'a serious violation of international human rights law'? An analysis of practice and expert opinion for the purpose of the 2013 Arms Trade Treaty. Ginebra: Academy Briefing No. 6.
- Acosta, J. (1997). Gobierno Zedillo: derechos humanos en crisis. Revista Envío. Disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/269>.
- Acuerdo 01/2000 del presidente de la CNDH, por el que se establecen las funciones de las Visitadurías Generales de la Comisión. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero del 2000.
- Acuerdo A/010/00 por el que se crea la Unidad Especializada para la Atención de los Delitos Cometidos por probables Grupos Civiles Armados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril del 2000.
- Acuerdo A/013/18 por el que se crea la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y se establecen sus atribuciones. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2018.
- Acuerdo A/23/98 del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Cometidos en el Municipio de Chenalhó, Estado de Chiapas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1998.
- Acuerdo A/317/06 del Procurador General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2007.
- Acuerdo del Consejo Consultivo de la CNDH mediante el cual se aprueba la modificación del Reglamento Interno de la CNDH. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2016.
- Acuerdo del Consejo Consultivo de la CNDH mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos del Reglamento Interno de la CNDH. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio del 2012.
- Acuerdo del Consejo Consultivo por el que se aprueba el Reglamento Interno de la CNDH. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003.
- Acuerdo mediante el cual se crea la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2008.
- Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 01 de noviembre de 2002.
- Acuerdo por el que se constituye la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1997.
- Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 2003.
- Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2003.
- Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2005.
- Acuerdo por el que se crea en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la Unidad de Vinculación Ciudadana. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 2010.
- Acuerdo por el que se crea la Agencia de Investigación Criminal y se establecen sus facultades y

- organización. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 2013.
- Acuerdo por el que se crea la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones. Publicado en el Diario de la Federación el 26 de enero de 2018.
- Acuerdo por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la libertad de Expresión, la cual se adscribe a la Oficina del Procurador General de la República y se establecen sus funciones. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 2010.
- Acuerdo por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2006.
- Acuerdo por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero del 2006.
- Acuerdo por el que se crea la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, y se establecen sus facultades y organización. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de octubre de 2015.
- Acuerdo por el que se crea la Unidad de Ética y Derechos Humanos en la Procuración de Justicia, y se establecen sus facultades y organización. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2015.
- Acuerdo por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos a Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo en el Exterior Mexicano de Búsqueda de Investigación y se establecen sus facultades y organización. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2015.
- Acuerdo por el que se crea la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas y se establecen sus facultades. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 2013.
- Acuerdo por el que se crea la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 2015.
- Acuerdo por el que se crean las Unidades de Protección a los Derechos Humanos en las diversas unidades sustantivas de la Procuraduría General de la República y se establecen los lineamientos para la práctica de inspecciones en materia de Derechos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 2002.
- Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2001.
- Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2001.
- Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2018.
- Acuerdo por el que se reforman los artículos sexto y séptimo; y se adicionan los artículos primero bis y décimo primero bis, del Acuerdo por el que se delegan facultades en los servidores públicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores que se indican. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de noviembre de 2008.
- Acuerdo Secretarial 113 con el cual se crea la Unidad de Atención y Procuración a la Ciudadanía. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 2012.
- Acuerdo Secretarial número 110 mediante el cual la Unidad de Atención y Procuración a la Ciudadanía, cambia de denominación a Unidad de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2016.

- ADN Político. (2018). Peña Nieto: del llamado a superar Ayotzinapa a una nueva oferta de justicia.
- Aguayo Quezada, S., & Treviño Rangel, J. (2007). Fox y el Pasado. La atonía de una capitulación. Foro Internacional [en línea].
- Aguayo, S. (2016). En el Desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010), y Allende, Coahuila (2011). . México: El Colegio de México A.C.
- Aguilar Valenzuela, R. (2006). Las organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y principales retos. (Tesis doctoral). Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Álvarez de Icaza, E., & González Barreras, I. (2011). 10 años de la OACNUDH México. Balance del Aporte e Incidencia de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en la Protección y Promoción de los Derechos Humanos en México.
- Amnistía Internacional. (1997). La disidencia silenciada - El encarcelamiento del general brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez.
- Amnistía Internacional. (2012). Culpables Conocidos, Víctimas Ignoradas. Tortura y Maltrato en México.
- Amnistía Internacional. (2014). Fuera de Control, Tortura y Otros Malos Tratos en México. Madrid, España.
- Anaya Muñoz, A. (2014). El país bajo presión (Coyuntura y Ensayo no. 8). México: Editorial CIDE.
- Anaya, A. (2013). Política Exterior y Derechos Humanos. . Oro Internacional Vol. 53, No. 3/4.
- Anaya, A. La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox. Disponible en: <http://www.iberomx.mx/web/html/actividades/sexenio/LaPoliticaExterior.pdf> .
- Animal Político. (2011). México, el país más peligroso para el periodismo en AL: ONU. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2011/10/mexico-el-pais-mas-peligroso-para-el-periodismo-en-al-onu/>.
- Animal Político. (2012). PGR, la institución que más recomendaciones ha recibido en la historia de la CNDH.
- Animal Político. (2013). Un año perdido para los derechos humanos en México”, 29 de noviembre de 2013 y “Gobierno de EPN, sin plan para combatir inseguridad”: Human Rights Watch.
- Animal Político. (2014). El polémico artículo de Time sobre EPN en 13 frases.
- Animal Político. (2015). La PGR recicla un acuerdo para crear la “nueva” Fiscalía para Desaparecidos.
- Animal Político. (2017). Asesinatos en 2018 llegan a 22 mil víctimas y se registra el agosto más violento en 20 años.
- Animal Político. (2017). Las quejas por tortura se quintuplican; PGR resuelve menos del 1% de los casos.
- Animal Político. (2018). Los cambios en la sociedad civil: del Caso Martí a las brigadas que buscan fosas. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/diez-de-guerra/cambios-sociedad-civil.html>.
- Animal Político. (2018). Tribunal ordena crear Comisión para la Verdad en caso Ayotzinapa; no compartimos criterio de magistrados: PGR.
- Animal Político y Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. (2017). La Estafa Maestra. Graduados dos en desaparecer dinero público. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/> .
- Antecedentes. Manual de Organización Institucional de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 2000. (2000).
- Aristegui Noticias. (2014). La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial=). Disponible en: <https://aristeguinoicias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>.
- Arjona, J. C. Derechos Humano en México, entre pares y derivas. Disponible en: <http://www.iberomx.mx/web/html/actividades/sexenio/DerechosHumanos.pdf>.
- Artículo 19. (2009). Discurso sin Resultados. Informe sobre la Fiscalía Especial para la atención a los delitos cometidos contra periodistas.

- Artículo 19. (2012). Silencio forzado, El Estado, cómplice de la violencia contra la prensa en México. México: Oficina para México y Centroamérica.
- Artículo 19. (2016). Sin prensa no hay democracia. Disponible en: <https://www.article19.org/resources.php/resource/38352/es/Mexico:%20Sin%20prensa%20no%20hay%20democracia>.
- ASF. (2016). Infome del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta pública 2015. Grupo Funcional Gobierno. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Fichas/Ficha_GB_a.pdf.
- Bassiouni, C. Informe del experto independiente sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, presentado de conformidad con la resolución 1998/43 de la CDH.
- Benítez Manaut, R. (2008). La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox. Foro Internacional, vol. XLVIII, núm. 1-2. El Colegio de México A.C.
- Carbonell, M. y. (2015). Historia y Constitución en Homenaje a José Luis Soberanes Fernández. UNAM.
- Carmona Valencia, S. (2015). La CNDH y el esfuerzo creador de Jorge Carpizo en Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. . México: UNAM.
- Carrasco Araigaza, J. (2013). La gran derrota del “superpolicía” y su jefe Calderón. Revista Procesos. Disponible en: <https://www.procesos.com.mx/331845/cassez-la-gran-derrota-del-superpolicia-y-su-jefe-calderon>.
- Cásares García, L. (2016). Caso “El Charco” ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/10734/12885>.
- CDH. (2009). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/11/27.
- CDHDF. (2011). México, segundo país más peligroso para ejercer el periodismo: CDHDF. Disponible en: <https://cdhdf.org.mx/2011/04/mexico-segundo-pais-mas-peligroso-para-ejercer-el-periodismo-cdhdf/>.
- CDHDF. Recomendación 7/2013.
- CEDAW. (2018). Concluding observations on the ninth periodic report of Mexico. CEDAW/C/MEX/CO/9.
- Ceja Martínez, J. (2013). Acteal, Impunidad y Memoria. A quince años de la masacre. Contextualizaciones Latinoamericanas. Disponible en: www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx.
- Centro Agustín Pro Juárez. Derechos Incumplidos, violaciones legalizadas. Los derechos humanos en el sexenio de 2000 a 2006.
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas A.C. (2004). La dilación de la justicia en el caso Acteal.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. (2006). Derechos incumplidos, violaciones legalizadas Los derechos humanos en el sexenio 2000-2006.
- Centro Prodh. (2017). Del Papel a la Práctica: la aplicación de las reformas constitucionales en el sistema de justicia 2011-2016. México: Disponible en: <http://monitoreodh.iberomex.mx/wp-content/uploads/2015/09/InformeMonitoreoSentencias.pdf>.
- Centro Prodh. (2017). Revertir la impunidad. Diagnóstico y propuestas a partir del Trabajo del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) y el Centro de Derechos Miguel Agustín Pro Juárez.
- Centro Prodh. (2018). Perpetuar el fallido modelo de seguridad: La aprobación de la Ley de Seguridad Interior y su legado en una década de políticas de seguridad en México, contrarias a los derechos humanos.
- CIDH. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. Misión a México. 19 de mayo de 2011. A/HRC/17/27/Add.3.

- CIDH. (1996). Informe N.º 43/96. Caso 11.430. Libertad de Expresión. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. OEA/Ser.L/V/II.
- CIDH. (1998). Informe N.º 48/97, Caso 11.411. Severiano y Hermelindo Santíz Gómez.
- CIDH. (1998). Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.100.
- CIDH. (2001). Informe N.º 53/01, Caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez. Vs. México.
- CIDH. (2003). Informe sobre la Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación. OEA/Ser.L/V/II.117. Doc. 1 rev. 1.
- CIDH. (2003). Informe situación de los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez, México: en derecho a no ser objeto de violencia y discriminación. /Ser.L/V/II.117. Doc. 1 rev.
- CIDH. (2010). Informe No. 146/10. Petición 212-05. Admisibilidad. Manuel Santiz Culebra y otros (Masacre de Acteal) México.
- CIDH. (2013). CIDH. Informe Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 48/13.
- CIDH. (2015). Informe Situación de los Derechos Humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15.
- CIDH. (2016). Comunicado de Prensa. CIDH rechaza categóricamente campaña de desprestigio en México contra el GIEI y el Secretario Ejecutivo. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei.asp> .
- CIDH. (2016). Comunicado de prensa. La PGR rompió el acuerdo con el GIEI sobre el nuevo peritaje de Colula. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei.asp> .
- CIDH. (2018). Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México.
- CIDH. Comunicado de Prensa. La Relatora Especial de la CIDH culmina visita para evaluar la situación de los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez, México. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2002/4.02.htm>.
- CIDH. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010. Relatoría Especial para la
- CIDH y OEA. (2018). Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México.
- Cima Noticias. (2008). Sin solución sobre Atenco, Juárez y Castaños, desaparece FEVIM.
- CMDPDH. (2013). El resurgimiento de la desaparición forzada en México.
- CMDPDH. El desplazamiento forzado en México. Disponible en: <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento-interno/> .
- CMDPDH. Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México.
- CNDH. Recomendación 017/2001.
- CNDH. (1995). Recomendación 104.
- CNDH. (1998). Recomendación 1.
- CNDH. (2001). . Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los setentas y principios de los ochentas.
- CNDH. (2001). Informe de la Investigación sobre Presuntos Desaparecidos en el Estado de Guerrero durante 1971 a 1974 .
- CNDH. (2001). Informe Especial sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas Ocurridas en la Década de los 70 y Principios de los 80.
- CNDH. (2001). Recomendación 26.
- CNDH. (2001). Recomendación 26.
- CNDH. (2002). Informe de Actividades .
- CNDH. (2004). Recomendación General No. 7 sobre las violaciones a la libertad de expresión de periodistas o comunicadores. Ciudad de México.
- CNDH. (2005). Recomendación General Número 10: Sobre la Práctica de Tortura.
- CNDH. (2006). Recomendación 38.

- CNDH. (2007). Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006. Ciudad de México.
- CNDH. (2007). Recomendación 37.
- CNDH. (2007). Recomendación 38.
- CNDH. (2007). Recomendación 39.
- CNDH. (2007). Recomendación 40.
- CNDH. (2009). Recomendación General No. 17 sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente. Ciudad de México.
- CNDH. (2010). Recomendación 72.
- CNDH. (2010). Recomendación 83.
- CNDH. (2011). Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México.
- CNDH. (2013). Recomendación General No. 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante. Ciudad de México.
- CNDH. (2014). Informe Especial sobre las quejas en materia de desaparición forzada ocurridas en la década de los setentas y principios de los ochentas e Informe de la Comisión de la Verdad de Guerrero. Informe Final de Actividades.
- CNDH. (2014). Recomendación 51.
- CNDH. (2015). Estado de la Investigación del Caso Iguala. (Observaciones y Propuestas formuladas a diversas autoridades).
- CNDH. (2015). Recomendación. VG3.
- CNDH. (2016). Recomendación General No. 24 sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México. Ciudad de México.
- CNDH. (2016). Recomendación General No. 25 sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos. Ciudad de México.
- CNDH. (2016). Recomendación VG4.
- CNDH. (2017). Recomendación 20.
- CNDH. (2017). Recomendación 74.
- CNDH. (2017). Recomendación 77.
- CNDH. (2017). Recomendación. VG7.
- CNDH. (2017). Recomendación. VG8.
- CNDH. (2017). Recomendación. VG9.
- CNDH. (2018). Manual de Organización General de la CNDH.
- CNDH. (2018). Recomendación 29.
- CNDH. (2018). Recomendación. VG10.
- CNDH. (2018). Recomendación. VG11.
- CNDH. (2018). Recomendación. VG12.
- CNDH. Informe de Actividades 2007.
- CNDH. Informe Especial sobre los Grupos de Auto-defensa en el Estado de Michoacán y las Violaciones a los Derechos Humanos relacionados con el Conflicto. México: Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_gruposauto-defensa.pdf.
- CNDH. Programa de Presuntos Desaparecidos. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Presuntos_Desaparecidos.
- CNDH. Recomendación 031/1997.
- CNDH. Recomendación 085/1997.
- CNDH. Recomendación 087/97 .
- CNDH. Recomendación 096/1997.
- CNDH. Recomendación 20/2000.
- CNDH. Recomendación 51/201 .
- CNDH. Recomendación 8/2000.
- CNDH. Recomendación General No. 17 sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente. Ciudad de México, 19 de agosto de 2009.
- CNDH. Recomendaciones por violaciones graves. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves.
- Collin Harguindeguy, L., & Molina, R. (2009). Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: de la invisibilidad al protagonismo. Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Disponible en: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/47723>.

- Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/comision-de-politica-gubernamental-en-materia-de-derechos-humanos>.
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (2015). Modelo Integral de Atención a Víctimas. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127943/MIAVed.pdf>.
- Comisión Mexicana para la Defensa y Protección de Derechos Humanos; Organización Mundial contra la Tortura; International Federation of Human Rights; I(dh)eas. (2018). Informe Conjunto para el Tercer Examen Periódico Universal de México.
- Comunicado de Prensa. CNDH solicita medidas cautelares a la Secretaría de Gobernación y al Estado de Guerrero por el caso Iguala. 013/2015. (2015). México.
- Comunicado de Prensa. Crea el presidente de la CNDH Oficina Especial para el caso Iguala. 354/2014. (2014). México.
- Comunicado de Prensa. Ninguna de las 26 observaciones y propuestas formuladas por la CNDH a la PGR, en torno a la investigación del caso Iguala, se encuentra atendida en su totalidad. 335/2015. (2015). México.
- Consejo de Derechos Humanos. (2014). Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. Misión a México. 28 de abril de 2014. A/HRC/26/36/Add.1.
- Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. (2018). Recomendación 01. Disponible en: http://ibero.mx/files/CNC_Recomendacion01-2018_firmada.pdf.
- Consultora Etellekt. Séptimo Informe de Violencia Política en México 2018. Disponible en: <http://www.ellekt.com/reporte/septimo-informe-de-violencia-politica-en-mexico.html>.
- Corte IDH. Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289.
- Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C No. 252.
- Corte IDH. (1987). OC-8/87. El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). .
- Corte IDH. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109.
- Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.
- Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70.
- Corte IDH. Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No. 36.
- Corte IDH. Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164.
- Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.
- Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.
- Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.
- Corte IDH. Caso Castillo Páez Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34.
- Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212.
- Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo,

- Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124.
- Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124.
- Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140.
- Corte IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63., párr. 74.
- Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215.
- Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.
- Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.
- Corte IDH. Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136.
- Corte IDH. Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136.
- Corte IDH. Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C No. 240.
- Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. .
- Corte IDH. Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012. Serie C No. 253.
- Corte IDH. Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33.
- Corte IDH. Caso Osorio Rivera y familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 274.
- Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.
- Corte IDH. Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 285.
- Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287.
- Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.
- Corte IDH. Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011. Serie C No. 229.
- Corte IDH. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.
- Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.
- Decreto por el que se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2006.
- Decreto por el que se crea la CNDH como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.
- Decreto por el que se crea la CNDH como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la

- Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.
- Decreto por el que se crea la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de septiembre de 2011.
- Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1999.
- Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.
- Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017.
- Decreto por el que se expide la 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.
- 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. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.
- Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1992.
- Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la CNDH y se adiciona el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2012.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2017.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2017.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Armada de México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2012.
- Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2014.
- Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos del reglamento interior de la secretaría de gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2012.
- Decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2014.
- Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de octubre de 2001.

- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Justicia Militar. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1994.
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de noviembre de 2001.
- DEJUSTICIA. (2015). Amicus Curiae sobre el estudio de los estándares internacionales sobre la definición de graves violaciones a los derechos humanos aplicable en los Estados Unidos Mexicanos ante la SCJN en el amaro en revisión 661/2014.
- Demanda de acción de inconstitucionalidad 11/2018, presentada antes la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 19 de enero de 2018, en contra de la Ley de Seguridad Interior, expedida mediante Decreto publicado en el Diario oficial de la Federación. (2017).
- Durand, V. (1994). El movimiento por el respeto de los derechos humanos y la transición política. En *La construcción de la democracia en México. Movimientos sociales y ciudadanía*. México: Siglo XXI.
- El Economista. (2018). El 2017 registró la tasa más alta de homicidios desde que se tiene registro.
- EPU. (2013). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. A/HRC/25/7.
- EPU. (2018). Informe Conjunto para el Tercer Examen Periódico Universal de México por organizaciones de la sociedad civil mexicanas.
- Espacio_OSC. (2017). La deuda del Estado Mexicano: protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Ciudad de México.
- Espacio_OSC. (2017). Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano.
- Estatuto Orgánico de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2014.
- Farfán Mendoza, G. (2007). *El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales*. México: Polis.
- Franco, R. (2010). "Institucionalidad de las políticas sociales: ¿Es posible mejorar su efectividad?", en Franco, Rolando y Székely, Miguel (coords). *Institucionalidad Social en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Fray Bartolomé de las Casas A.C. (1999). Informe Especial Sobre Ejecuciones en Chiapas.
- Freedom House. (2015). Diagnóstico de la formulación e implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 - Retos y Avances. Disponible en: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/DiagnosticoPNDH-Recomendaciones.pdf>.
- Fundación Konrad Adenauer. (2009). *La política de derechos humanos en México Balance de la última década (1998-2008)*.
- Fundación para la justicia y el Estado Democrático de Derecho. *Fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas*. <http://fundacionjusticia.org/47-fosas-con-193-restos-en-san-fernando-tamaulipas/>.
- FUNDAR. (2009). *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos. Nuevas instituciones, viejas prácticas*.
- Galarza, J. (2011). FEDEFAM: 30 años de lucha contra la desaparición forzada 1981-2011. Entrevista con Judith Galarza Campos, abril de 2001. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=arti&d=Jpr5007>.
- Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.
- González, G. (2014). La participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico en México. En: *Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa*. Madrid.
- Guevara, B. (2004). *Las reformas constitucionales en derechos humanos de Vicente Fox*. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.
- Henderson, H. *La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina*. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08060-7.pdf>.

- Henderson, H. La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08060-7.pdf>.
- Hernández Aparicio, F. (2007). Delitos de lesa humanidad en México. México: Flores Editor.
- Hernández Navarro, L. (2012). Ernesto Zedillo y la Violación a los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2012/04/03/opinion/017a2po>.
- Hernández Zabaleta, B., & Martínez López, M. (2015). La relación de los organismos públicos de derechos humanos con la sociedad civil. PERSEO, núm. 32.
- HRW. (2018). Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Michel Forst, on his mission to Mexico from 16 to 24 January 2017.
- HRW. (1999). Abuso y Desamparo: Tortura, Desaparición Forzada y Ejecución Extrajudicial en México. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/3ae6a85c0.html>.
- HRW. (2005). El Cambio inconcluso. Avances y Desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox.
- HRW. (2006). El Cambio Inconcluso Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox.
- Huffington Post. (2017). Peña y Calderón suman 234 mil muertos y 2017 es oficialmente el año más violento en la historia reciente de México.
- Huffington Post. (2018). El gobierno de EPN será recordado por la corrupción y las graves violaciones a derechos humanos: Mario Patrón.
- Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. (2017). Seguridad Interior: Elementos para debate. Dirección General de Investigación Estratégica.
- Joloy, D. (2012). Protección a defensores y defensoras de derechos humanos: Una deuda más del Estado mexicano. Disponible en: <http://cmdpdh.org/2012/04/proteccion-a-defensores-y-defensoras-de-derechos-humanos-una-deuda-mas-del-estado-mexicano/>.
- Keck, M., & Sikkink, K. (2000). Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional. México: Siglo XXI.
- Konrad Adenauer Stiftung. (2009). La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008). México: Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_17294-1522-4-30.pdf?090828012428.
- La Jornada. (2007). El sexenio de Fox fue "el más peligroso" para los periodistas.
- La Jornada. (2017). En los cinco años de Peña Nieto, 10 mil desaparecidos más que con Calderón.
- Lachenal, C., & Pirker, K. (2013). Movimientos Sociales, derechos y nuevas ciudadanía en América Latina. México: Gedisa.
- Ley de Disciplina del Ejército Nacional. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 1926.
- Ley de la CNDH. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.
- Ley de la Policía Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009.
- Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre del 2017.
- Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017.
- Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
- Ley General para Prevenir, Sancionar la Tortura y otros Tratos Cruelles Inhumanos y Degradantes. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2018.
- Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diario Oficial de la Federación, 11 de diciembre de 1995.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2002.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996.
- Ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986.
- Ley Orgánica del Ejército y las Fuerza Aérea Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986. Última reforma publicada el 21 de junio de 2018.
- Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012.
- López Layva, M. A. (2008). Los movimientos sociales en la incipiente democracia mexicana. La huelga en la UNAM (1999-2000) y la marcha Zapatista (2000-2001). *Revista Mexicana de Sociología*.
- López Pacheco, J. A. (2015). El campo de las ONG de derechos humanos en México: recursos y agendas. *El Cotidiano*, núm. 194. Distrito Federal, México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- López, A. G. (2014). Los derechos de las víctimas de violaciones manifiestas de Derechos Humanos en Derecho Internacional. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*.
- Madrazo Lajous, A., Rebeca, C. O., & Javier, R. J. (2018). Actuaciones de las fuerzas públicas durante el primer lustro de la "guerra contra las drogas": metodología detrás de la subbase "Combates. CIDE.
- Magaloni, A. L., & Elizondo, C. (2014). ¿Qué hacer con la CNDH?
- Manual de Organización de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. (2006). Disponible en el Histórico de la normativa Interna de la SRE.
- Manual de Organización de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2005.
- Manual de Organización General de la CNDH. (2002).
- Manual de Organización General de la CNDH. (2008).
- Manual de Organización General de la CNDH. (2018).
- Manual de Organización General de la CNDH. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2005.
- Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 2016.
- Manual de Organización General de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.
- Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación, 2015. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2015.
- Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 1999.
- Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2003.
- Manual de Organización General de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2011.
- Manual de Organización General de la SRE 2011. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2011.
- Manual de Organización PGR. (2016).
- Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación 2015.
- Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarías o Sumarias. Disponible en: <http://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/100911.web>.

- Medicina, C. (1998). *The Battle of Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Mendoza Cortés, A. P. (2014). *Trasformaciones estructural-organizacionales de la Secretaría de la Defensa Nacional 1937-2010*. Tesis para optar por el grado de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. FCPYS, UNAM.
- Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México. Disponible en: <https://sinlasfamiliasno.org/movimiento-desaparecidos-en-mexico-movndmx/>.
- Nájera Pérez, A. (2017). *El impacto de la sociedad civil mexicana en la agenda global 2030. Perspectiva desde la iniciativa ACT 2015*. México: Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/246750/Concurso_Ensayo_3er_lugar-Antonia_N_jera-vers_def.pdf.
- Nash Rojas, C. Claudio. *Alcance del concepto de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes*. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23545.pdf>.
- New York Time en español. (2017). Peña Nieto y Pegasus.
- OACNUDH. (2003). *Diagnóstico sobre la Situación de Derechos Humanos en México*.
- OACNUDH. (2008). *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*.
- OACNUDH. (2008). *Propuesta de reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos*.
- OACNUDH. (2009). *Protección a Defensores y Periodistas*.
- OACNUDH. (2010). *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*.
- OACNUDH. (2015). *La Desaparición Forzada en México. Una mirada desde los organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas*.
- OACNUDH. (2015). *La Tortura en México. Una mirada desde los organismos internacionales de Naciones Unidas*.
- OACNUDH. (2016). *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein y la Respuesta del Estado mexicano*.
- OACNUDH. (2018). *OACNUDH. Doble injusticia – Informe sobre violaciones de derechos humanos en la investigación del caso Ayotzinapa*.
- OACNUDH. *Programa Estatal de Derechos Humanos de Coahuila de Zaragoza 2011-2017*.
- Observaciones Preliminares de la ONU-DH al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior*. (2017).
- OEA. (2000). *Seguimiento de las Recomendaciones del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1999*. OEA/Ser.L/V/II.106.
- OEA. *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*.
- OEA. *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*.
- ONU. (1997). *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos). Informe final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión*.
- ONU. (1997). *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: México. 02/05/1997. A/52/44*.
- ONU. (1999). *Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias Y presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos. Visita a México. E/CN.4/2000/3Add.3*.
- ONU. (2002). *Informes del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias. E/CN.4/2002/79*.
- ONU. (2005). *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos*

- humanos mediante la lucha contra la impunidad .
- ONU. (2005). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones .
- ONU. (2008). Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos. México: Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/propuestareformaconst.pdf.
- ONU. (2009). Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, Philip Alston. A/HRC/11/2. Disponible en: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.2_sp.pdf.
- ONU. (2010). Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes Caso tortura, CAT/OP/MEX/1.
- ONU. (2014). Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Misión México, A/HRC/28/68/Add.3.
- ONU. (2014). Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. Misión México. A/HRC/26/36/Add.1.
- ONU. (2018). Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México.
- ONU. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- ONU. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
- ONU. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders on his mission to Mexico. A/HRC/37/51/Add.2.
- OSF. (2016). Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México. . Open Society Foundations.
- Parra Vera, Ó. (2012). La jurisprudencia de la Corte Interamericana respecto a la lucha contra la impunidad: algunos avances y debates. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo.
- PBI Proyecto México. (2014). La Implementación de la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: https://pbi-mexico.org/fileadmin/user_files/projects/mexico/files/Mechanism/1403BriefingMecanismoPBI.pdf.
- Pérez Correa, C. (2015). México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal. CIDE. Disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/>.
- Pierson, P. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política. Montevideo: Revista Uruguaya de Ciencia Política.
- Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia. (2008). Dictamen con Punto de Acuerdo en Relación a la Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/06/asun_2455048_20080625_1214418767.pdf ; .
- Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI118.pdf>.
- Proceso. (2013). "Confirma SEGOB 26 mil 121 desaparecidos en el sexenio de Calderón. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/334749/confirma-segob-26-mil-112-desaparecidos-en-el-sexenio-de-calderon>.
- Proceso. (2018). La PGR solo "simula" en investigación sobre Pegasus; urge un mecanismo extraordinario: ONG.

- Proceso. (2018). Se han localizado mil 307 fosas clandestinas con tres mil 926 cuerpos desde 2007: CNDH.
- Programa de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional 2014-2018.
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.
- Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada y Extracto del Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura. Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2015.
- Ramales Osorio, M. C. (2018). El sexenio Zedillista (1994-2004), el Agotamiento del Sistema. Revista Académica de Economía. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2005/mcro-zed.htm>.
- Reforma DH. (2013). Deberes específicos de prevención, investigación y sanción. SCJN/ACNUDH/CDHDF.
- Reglamento de la CNDH. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio del 2012.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1996.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1993.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación en el año 2003.
- Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de octubre de 2009.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2002.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1998.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2014.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Marina, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2015.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2009.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 2010.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2005.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 2001.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2002.
- Reglamento Interno de la Secretaría de la Defensa Nacional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2008.
- Reporteros Sin Fronteras. (2018). México. 21 periodistas desaparecidos en 15 años: un trágico récord. Disponible en: <https://www.rsf-es.org/news/mexico-21-periodistas-desaparecidos-en-15-anos-un-tragico-record/>.
- Reveles, J. (2014). El País de las Masacres, Revista Proceso. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/387826/el-pais-de-las-masacres>.
- Román, J. A. (2015). Critican 20 ONG el proceso para crear la ley general contra la tortura. La Jornada. Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2015/09/01/politica/014n2pol>.

- Sánchez Valdés, V., & al., e. (2018). Formación y desarrollo de los colectivos de búsqueda de personas desaparecidas en Coahuila: lecciones para el futuro. México: El Colegio de México A.C.
- Sandoval Alarcón, F. Van 70 periodistas asesinados en 12 años. 2012: Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2012/05/van-70-periodistas-asesinados-en-12-anos/>.
- Santa Cruz, A. (2013). La política Exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte: Crisis Interna y Redefinición de Frontera. México: El Colegio de México, A.C.
- SCJN. (2002). Amparo en Revisión 968/99.
- SCJN. (2012). Violaciones graves a derechos humanos. Su concepto para efectos del derecho de acceso a la información de la averiguación previa que las investiga.
- SCJN. Expediente 001/2006. "Distrito Federal, Halconazo 1971".
- SCJN. Expediente 003/1996. "Acción Violenta contra campesinos de Aguas Blancas".
- SCJN. Expediente 003/2006 "Intervención de la Fuerza Pública en los municipios de Atenco y Texcoco".
- SCJN. Expediente Varios 910/2010.
- SDPnoticias. (2015). Relator contra la tortura de la ONU no fue profesional, ni ético; no vendrá de nuevo: SRE.
- SEGOB. ¿Por qué es importante integrar a OSC en la implementación de la Reforma Constitucional en materia de DDHH. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/articulos/por-que-es-importante-integrar-a-osc-en-la-implementacion-de-la-reforma-constitucional-en-materia-de-ddhh>.
- SEGOB. (2018). Informe Estadístico Julio 2018. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. México.
- Sistema Nacional de Atención a Víctimas. (2015). Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/153590/PAIV-aprobado-por-el-SNAV-20-mayo-20151.pdf>.
- SRE. (2011). Informe de México: Avances y Desafíos en materia de Derechos Humanos. México.
- Suárez Ávila, A. A. (2015). La investigación de violaciones graves a los Derechos Humanos en México, antes y después de la reforma constitucional de 2011. UNAM.
- Suárez Ávila, A. A. (2015). La investigación de violaciones graves a los Derechos Humanos en México, antes y después de la reforma constitucional de 2011. Historia y Constitución en Homenaje a José Luis Soberanes Fernández. Carbonell Miguel y Cruz Barney, Oscar (coord.). UNAM.
- Székely Pardo, M. (2010). Székely Pardo, Miguel. Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina", en Franco, Rolando y Székely, Miguel (coords). Institucionalidad Social en América Latina. Santiago, Chile: CEPAL.
- Treviño Rangel, J. (2014). Gobernando el pasado: el Proceso de Justicia Transicional en México, 2001-2006. Foro Internacional.
- Treviño Rangel, J. (2018). Ante las Justicias transicionales en México en La justicia transicional en perspectiva comparada: Centroamérica y México. Eva Leticia Orduña, Ralph Sprenkels y Jorge Juárez (coord.) Colección política, economía y sociedad en América Latina y el Caribe.
- Trigo Soto, L. (2016). Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política. Revista Colombiana de Ciencias Sociales.
- Uprimny, R., & Sánchez, L. M. (2014). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Bogotá.
- Urcuyo, C. (2010). Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática: Una visión desde el contexto centroamericano. San José: FLACSO.









- Vázquez Moyers, A. La Producción Discursiva en la Guerra Contra el Narcotráfico en la Guerra de Calderón: en busca de la legitimidad perdida. Discurso y Sociedad.
- Velázquez Flores, R. (2013). Balance de la Política Exterior de México en el Sexenio de Felipe Calderón bajo los Tres Niveles de Análisis: Límites y Alcances. México: El Colegio de México A.C.
- Villareal, M. (2016). Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia. Intersticios Sociales. El Colegio de Jalisco.
- WOLA. (2017). Justicia Olvidada. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México. Por: Ximena Suárez-Enríquez.
- WOLA y PBI. (2016). El Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México. Los avances y continuos desafíos. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171698/Informe_WolaPBI.pdf.

ANEXOS


ANEXO 1

CUADRO COMPARATIVO DE CONTENIDO SOBRE GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE DDHH





Vicente Fox	
Sobre graves violaciones a derechos humanos	Entidades responsables
Impulsar la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.	
Promover la creación de uno o varios mecanismos nacionales de prevención independientes que realicen visitas a los lugares en los que se encuentren personas privadas de su libertad con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en cumplimiento del Protocolo Facultativo.	
Impulsar políticas públicas orientadas a la erradicación y prevención de la tortura, con la participación activa de la Federación, las Entidades federativas y la sociedad civil, con pleno respeto a sus respectivos ámbitos de competencia.	
Crear un grupo de trabajo, integrado por servidores públicos, con la participación permanente de la sociedad civil para la formulación de recomendaciones de proyectos de reformas legislativas en la materia (tortura).	
Promover el establecimiento de criterios jurídicos uniformes para la descripción típica del delito de tortura y las penalidades al mismo.	
Impulsar la aprobación del proyecto para la creación de un registro nacional de quejas por posibles hechos de tortura en los distintos fueros, que permita seguir puntualmente y determinar los casos en que se iniciaron las investigaciones administrativas o penales, así como sus resultados.	
Asegurar en el ámbito de facultades de la Procuraduría General de la República, la instrumentación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para casos de Posible Tortura y/o Maltrato 67. El Dictamen Médico recoge los principios fundamentales del Protocolo de Estambul.	
Impulsar la implementación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para casos de Posible Tortura y/o Maltrato en las Procuradurías de las Entidades federativas.	
Promover la adopción de convenios entre la PGR y las Procuradurías de las Entidades federativas, a efecto de llevar a cabo capacitación en derechos humanos en general y en particular sobre la implementación del Dictamen Médico/psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato.	







Vicente Fox	
Sobre graves violaciones a derechos humanos	Entidades responsables
Implementar políticas públicas enfocadas a la prevención y erradicación de la tortura, utilizando para tal fin estándares internacionales tales como el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.	
Implementar un sistema de visitas a sus centros de custodia como uno de los mecanismos más efectivos para prevenir la tortura y mejorar las condiciones de detención.	
Impulsar la aplicación del Protocolo de Estambul, en aquellos casos en que se presume la existencia de tortura	
Impartir cursos de capacitación sobre la aplicación del Protocolo de Estambul a los médicos militares.	
Impulsar la adopción de una declaración conjunta del Gobierno Federal y las Entidades federativas, en materia de prevención y combate a la tortura.	
Tomar medidas a favor del combate a la tortura (Firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura).	
Impulsar la ratificación del Protocolo Adicional de la Convención contra la Tortura de la ONU.	 
Proponer la adopción e implementación del Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaz de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, de la Organización de las Naciones Unidas.	
Propiciar la adopción de políticas públicas, medidas administrativas y legales, que permitan prevenir el delito de desaparición forzada de personas	
Promover conforme a los estándares internacionales, la debida tipificación del delito de desaparición forzada en las Entidades federativas.	
Fomentar la incorporación de la figura de desaparición forzada de personas, tanto en la legislación federal como en las locales.	
Promover la armonización legislativa en temas de derechos humanos en los que ya se haya determinado la existencia de lagunas legales a nivel federal o local, tales como desaparición forzada de personas, reconocimiento de sentencias de tribunales internacionales y reparación del daño.	CPGMDH  


Vicente Fox

Sobre graves violaciones a derechos humanos	Entidades responsables
Cumplir con la obligación impuesta por los Instrumentos internacionales y nacionales, relativa a prevenir e investigar toda violación a los derechos relacionados con la libertad de expresión y garantizar a los periodistas el libre ejercicio de su profesión.	
Propiciar un mecanismo de trabajo intersecretarial que se encargue de la instrumentación de medidas de protección decretadas por organismos internacionales a favor de defensores de derechos humanos.	

Felipe Calderón

Sobre graves violaciones a derechos humanos	Entidades responsables
Promover el ejercicio efectivo de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, respecto al examen de la víctima por parte de peritos independientes.	
Garantizar en la procuración de justicia federal la debida institucionalización de las obligaciones establecidas en los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país con especial atención en materia de tortura.	
Impulsar la aprobación del proyecto para la creación de un registro nacional de quejas por posibles hechos de tortura en los distintos fueros.	
Capacitar al personal del sistema penitenciario federal, al personal autorizado para efectuar detenciones y a los que laboren en lugares de detención, en la observancia, respeto y aplicación del Protocolo de Estambul, Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, con el fin de prevenir y erradicar la tortura.	
Promover la tipificación del delito de tortura en las legislaciones estatales conforme a los estándares internacionales y regionales, incluyendo la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y considerar la homegeneización de la legislación en materia de tortura en los niveles federal y estatal.	
Impulsar dentro de la APF y con el Poder Legislativo, una Ley sobre Desaparición Forzada de Personas, en consistencia con la Convención Internacional de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas, firmadas y ratificadas por México.	
Promover mecanismos institucionales e interinstitucionales para garantizar la seguridad de periodistas, profesionales de la comunicación y ciudadanos que ven amenazada su integridad personal por situaciones relacionadas con la libertad de prensa.	
Promover las reformas legislativas necesarias para permitir la acción eficaz de las autoridades federales correspondientes en los casos de crímenes cometidos contra periodistas en el ejercicio de su actividad profesional.	

Felipe Calderón	
Sobre graves violaciones a derechos humanos	Entidades responsables
Promover las reformas necesarias para ampliar la competencia y atribuciones de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra Periodistas.	
Definir los supuestos y las modalidades en que se deba otorgar protección especial a las y los defensores de los derechos humanos.	  
Establecer un protocolo específico que permita la investigación de ilícitos cometidos en contra de las y los defensores de derechos humanos.	
Impulsar un marco normativo de protección a las y los defensores de derechos humanos.	

Enrique Peña Nieto	
Sobre graves violaciones a derechos humanos	Entidades responsables
Crear un sistema que monitoree las quejas y sistematice las denuncias por tortura, feminicidio, desaparición forzada y detención arbitraria.	Dependencias que participan en la ejecución del programa:
Asegurar la debida diligencia en la investigación de denuncias por tortura e incluir la coadyuvancia de las víctimas.	    
Promover el reconocimiento de la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas para recibir peticiones individuales.	    
Efficientar los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y de periodistas.	    
	   

ANEXO 2

SISTEMATIZACIÓN DE RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE GRAVES VIOLACIONES

Recomendaciones		
Recomendación	Órganos	Año
La Relatora Especial insta al Gobierno de México a que continúe las reformas iniciadas. Para solucionar las causas estructurales de la violencia es indispensable hacer cambios fundamentales. Al mismo tiempo, hay que reorientar y reforzar las instituciones y la maquinaria administrativa para que se cumplan las normas de derechos humanos.	Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.	1999
Refuerce a la CNDH y las comisiones estatales de derechos humanos, incluida la del Distrito Federal. Debería alentarse a las comisiones a mantener contactos periódicos con las fuerzas de seguridad.	Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.	1999
México debería crear una institución nacional de servicios forenses. Esta institución debería ser autónoma y prestar sus servicios a todas las partes y autoridades que intervienen en juicios federales y/o estatales, las comisiones de derechos humanos y los ciudadanos civiles. La institución debería contar con infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros y protocolos normalizados aplicables a nivel nacional.	Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns.	2014
	Situación de los Derechos Humanos en México (CIDH)	2015
	Informe Ayotzinapa I (GIEI)	2015
	Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra'ad Al Hussein.	2015
	Informe sobre violaciones de derechos humanos en la investigación del Caso Ayotzinapa (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)	2018
"Se debería crear una base de datos pública consolidada que contenga información sobre los homicidios desglosada por estado, municipio, sexo, edad y otros criterios pertinentes con el fin de facilitar la formulación de estrategias eficaces de política pública y fomentar la rendición de cuentas."	Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns.	2014

Recomendaciones		
Recomendación	Órganos	Año
<p>"Las ejecuciones extrajudiciales y las masacres cometidas durante la llamada Guerra Sucia deberían ser debidamente investigadas, procesadas y juzgadas, los responsables deberían ser castigados y las víctimas y sus familiares deberían recibir una reparación adecuada."</p>	Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)	2003
	Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (ONU)	2004
	Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (ONU)	2011
	Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns.	2014
	Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México	2014
	Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (ONU)	2015
	Informe Ayotzinapa I (GIEI)	2015
<p>Incorporar en ese nuevo registro otras informaciones preexistentes, incluyendo las del periodo de la "guerra sucia", las víctimas identificadas en la Recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), las averiguaciones previas de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp) que pasaron a la Coordinación General de Investigaciones de la Procuraduría General de la República (PGR) y las víctimas identificadas por la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero.</p>	Informe Ayotzinapa I (GIEI)	2015

Recomendaciones		
Recomendación	Órganos	Año
"La Comisión de la Verdad de Guerrero debería recibir todo el apoyo necesario para que pueda cumplir con éxito su cometido. La documentación recopilada por la Procuraduría General de la República relativa a las ejecuciones que se produjeron en la Guerra Sucia debería ponerse a disposición de la ciudadanía en general o, al menos, de los miembros de la Comisión de la Verdad."	Informe Ayotzinapa I (GIEI)	2015
"La Comisión de la Verdad de Guerrero debería recibir todo el apoyo necesario para que pueda cumplir con éxito su cometido. La documentación recopilada por la Procuraduría General de la República relativa a las ejecuciones que se produjeron en la Guerra Sucia debería ponerse a disposición de la ciudadanía en general o, al menos, de los miembros de la Comisión de la Verdad."	Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns.	2014
Hacer que prospere el proyecto de ley sobre desapariciones forzadas.	Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (ONU)	2002
	EPU	2009
	Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (CAT)	2012
Hacer extensiva a otras entidades federales la tipificación del delito de "desaparición forzada" y el mecanismo de resarcimiento integral de las víctimas y sus familiares.	EPU	2009
Adoptar todas las medidas necesarias a fin de garantizar la aplicación efectiva de la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura.	EPU	2009
	Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (CAT)	2012
Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y prohibir la práctica de la tortura y los malos tratos, en particular por las fuerzas de seguridad de las prisiones, como han señalado varios relatores especiales.	Examen de los informes presentados por los Estados (CAT)	2006
	EPU	2009
Hacer que se realicen investigaciones prontas, efectivas e imparciales de todas las denuncias de tortura y combatir la impunidad a este respecto.	EPU	2009

Recomendaciones		
Recomendación	Órganos	Año
Hacer que se realicen investigaciones prontas, efectivas e imparciales de todas las denuncias de tortura y combatir la impunidad a este respecto.	Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (CAT)	2012
Revisar el Código de Justicia Militar para armonizarlo más con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.	EPU	2009
	Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México	2014
Aplicar con prontitud la reforma judicial para que se investiguen exhaustivamente las denuncias de tortura, detención arbitraria y desaparición forzada, en estricta conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, y que la sociedad civil tenga una participación adecuada en el proceso.	EPU	2009
Prevenir la impunidad de las violaciones de los derechos humanos e investigar, en todo el territorio nacional, los casos en que estén involucradas autoridades policiales y judiciales; ocuparse seriamente de las denuncias de torturas y de uso sistemático y excesivo de la fuerza por los organismos del orden público, para poner fin a la cultura de la impunidad; investigar las denuncias de tortura y otros abusos de los derechos humanos cometidos por el personal policial, militar y de seguridad, y acabar con el clima de impunidad; intensificar los esfuerzos para poner fin a la tortura y los malos tratos, erradicar la impunidad de tales hechos y asegurar que se someta a la justicia a los presuntos responsables.	EPU	2009
	Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México	2014
"La CIDH considera oportuno que se estudie una reforma de la norma vigente para el nombramiento del Presidente y los Consejeros de la CNDH. En el sistema actual, el titular de la CNDH es designado por el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso, si aquélla se encontrara en receso. Teniendo en cuenta que el partido político del Presidente de la República ha sido el mismo que ha contado con una clara mayoría en el Senado durante las últimas seis décadas, la voluntad del titular del Poder Ejecutivo resulta decisiva en dicho nombramiento. Este desequilibrio podría afectar la autonomía e independencia de aquel órgano en el ejercicio de las delicadas funciones que le son propias."	Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México (CIDH)	1996

Recomendaciones		
Recomendación	Órganos	Año
La CIDH estima conveniente revisar la ley general que establece las bases de coordinación del sistema de seguridad pública, pues de su análisis pareciera desprenderse un enfrentamiento con los principios que inspiran y deben orientar la institución del Ministerio Público, pues existe una clara vulneración de los niveles de autonomía con que debe contar este órgano. Más aún, en un país en donde el Ministerio Público tiene el monopolio de la acción penal, una unidad de esta naturaleza pone en peligro el espíritu, propósito y razón de la institución, puesto que para el debido ejercicio de sus funciones aquél debe gozar de independencia y autonomía de las demás ramas del poder público.	Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México (CIDH)	1996
La Comisión invita a que todas las entidades federativas cuenten con un programa estatal de derechos humanos.	Situación de los Derechos Humanos en México (CIDH)	2015
La CIDH reconoce la Ley de Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas desde el 2012 y el consecuente Registro Nacional de Datos relativo a personas desaparecidas, como un paso inicial en la integración de información de personas desaparecidas. Sin embargo, se ha recibido información que dicho registro debe ser fortalecido para producir información fiable, cualidad que actualmente no tiene, así como hacerlo más funcional, e incluir información desagregada por tipo de desaparición.	Situación de los Derechos Humanos en México (CIDH)	2015
	Situación de los Derechos Humanos en México (CIDH)	2015
	Informe Ayotzinapa I (GIEI)	2015
"Adoptar e implementar medidas de rendición de cuentas por un cuerpo independiente de todas las fuerzas de seguridad en relación a operativos y tareas de seguridad pública en donde haya privación de la vida."	Situación de los Derechos Humanos en México (CIDH)	2015
Crear un Registro Único Nacional de personas detenidas y asegurar que dichas personas sean puestas a disposición inmediata de un juez bajo riesgo de sanción.	Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)	2003
	Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (CAT)	2012

Recomendaciones		
Recomendación	Órganos	Año
Si bien se valora que el Estado indique en su respuesta que enfrenta retos y desafíos en materia de derechos humanos, incluyendo la desaparición forzada, el Grupo de Trabajo constata que el incipiente reconocimiento discursivo al problema de la desaparición forzada no ha sido consistente, uniforme y homogéneo entre todas las autoridades del Estado mexicano, ni al más alto nivel. Tampoco ha habido un reconocimiento respecto de la dimensión del problema, tal y como lo recomendó el Grupo de Trabajo.	Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (ONU)	2015
"El Grupo de Trabajo expresa su satisfacción por la emisión de la Ley General de Víctimas. Sin embargo, el Grupo de Trabajo lamenta que a más de dos años de haber entrado en vigor la Ley aún no se haya brindado una sola reparación a víctimas del delito de desaparición forzada con base en ella por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. El Grupo de Trabajo también expresa su preocupación por el escaso número de víctimas de desaparición forzada que se albergan en el Registro Nacional de Víctimas. El Grupo de Trabajo no fue informado de algún tipo de política pública o programa que brinde apoyo a los familiares y a las asociaciones de familiares en el desempeño de su papel fundamental en el tratamiento de las desapariciones forzadas. Por lo anterior, el Grupo de Trabajo insta al Estado a que tome medidas efectivas con el objetivo de que todas las víctimas de desaparición forzada tengan igual derecho a la reparación y que los familiares y a las asociaciones de familiares reciban el respaldo necesario para el desempeño de sus tareas. "	Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (ONU)	2015
	Informe Ayotzinapa I (GIEI)	2015
"El Comité alienta al Estado parte a que considere establecer en el ámbito de la PGR una unidad fiscal especializada en la investigación de las desapariciones forzadas que cuente con recursos adecuados, en particular personal específicamente capacitado en la materia; con una perspectiva estratégica a nivel nacional y transnacional sobre este fenómeno delictivo; que nutra las tareas de búsqueda; y trabaje de manera coordinada con otras agencias relevantes, en particular la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas."	Comité sobre Desapariciones Forzadas (ONU)	2012
	Informe Ayotzinapa I (GIEI)	2015
	Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra'ad Al Hussein.	2015

Recomendaciones		
Recomendación	Órganos	Año
Fortalecer la Base de Datos Genéticos de la PGR con miras a garantizar que incorpore información relativa a todas las personas que hubieran desaparecido en el Estado parte; Garantizar la efectiva coordinación, cooperación y cruce de datos entre los órganos con competencia para la búsqueda de personas desaparecidas e identificación de sus restos cuando hubieran fallecido y asegurar que cuenten con los recursos económicos, técnicos y de personal necesarios.	Comité sobre Desapariciones Forzadas (ONU)	2012
Crear una comisión de búsqueda de personas desaparecidas. Dicho mecanismo deberá ser de carácter mixto, con presencia de organizaciones de la sociedad civil y de víctimas, para que coordine las políticas públicas en la materia. En este sentido, se requiere también constituir comisiones estatales de búsqueda de personas desaparecidas, con presencia de funcionarios responsables y con capacidad ejecutiva.	Informe Ayotzinapa I (GIEI)	2015
Implementar de manera particular un conjunto de medidas dirigidas a la reparación simbólica. La representación artística o estética de la violencia hace parte de las medidas de satisfacción que buscan restablecer la dignidad, la reputación y los derechos de las víctimas, así como la realización de conmemoraciones y homenajes a las víctimas. Estas medidas deben ser acordadas en todo momento con las víctimas para que realmente tengan sentido y cumplan su objetivo.	Informe Ayotzinapa I (GIEI)	2015
Modificar los requisitos y las autoridades encargadas de reconocer la calidad de víctimas conforme a la Ley General de Víctimas. En casos de violaciones de derechos humanos una sentencia ejecutoriada no es la prueba idónea para probar la calidad de víctima.	Informe Ayotzinapa I (GIEI)	2015
Instaurar una Unidad de Análisis de Contexto en la PGR, para que un grupo de profesionales con formación interdisciplinaria, a partir del estudio de patrones y elementos comunes de casos de violaciones de derechos humanos, pueda realizar un estudio más comprensivo de las violaciones de derechos humanos. En esta unidad se deberá crear una base de datos que se nutrirá de la investigación de casos individuales que permita establecer perfiles de víctimas, perfiles de victimarios, patrones delictivos, etc.	Informe Ayotzinapa I (GIEI)	2015
	Informe Ayotzinapa I (GIEI)	2016
	Informe sobre violaciones de derechos humanos en la investigación del Caso Ayotzinapa (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)	2018

Recomendaciones		
Recomendación	Órganos	Año
"Evitar que las violaciones de derechos humanos se juzguen bajo el rubro de delincuencia organizada."	Informe Ayotzinapa II (GIEI)	2016
Promover un sistema de información periódica a las víctimas.	Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (CAT)	2012
	Informe Ayotzinapa II (GIEI)	2016
Comunicación pública para evitar filtración de las investigaciones por parte la PGR.	Informe Ayotzinapa II (GIEI)	2016
Acceso a todas las fuentes de información y potenciar las líneas de investigación.	Informe Ayotzinapa II (GIEI)	2016
Investigar eventuales responsabilidades superiores y no solo de autores materiales.	Informe Ayotzinapa II (GIEI)	2016
Uso de medios tecnológicos en las búsquedas de los desaparecidos.	Informe Ayotzinapa II (GIEI)	2016
Atención adecuada y manejo público de las víctimas.	Informe Ayotzinapa II (GIEI)	2016
Evitar la revictimización y criminalización de las víctimas.	Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México	2014
	Informe Ayotzinapa II (GIEI)	2016
Apoyar y promover la creación de un grupo de expertos de diversos centros de educación superior, organizaciones sociales y civiles y sector privado, que con el apoyo del sistema de Naciones Unidas en México elabore anualmente un informe independiente sobre el estado de la nación. El informe debería contener una evaluación de la situación de los temas incluidos en este Diagnóstico, así como una revisión de las tendencias de largo plazo en cada Uno de dichos temas. El grupo será responsable, asimismo, de elaborar el Índice Nacional de Cumplimiento de los Derechos Humanos en México, a niveles federal y estatal.	Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)	2003

Recomendaciones		
Recomendación	Órganos	Año
"Favorecer los espacios en la Comisión de política gubernamental en materia de derechos humanos para examinar la idoneidad de los funcionarios propuestos o designados por el Ejecutivo federal para realizar funciones relevantes para los derechos humanos."	Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)	2003
"Desarrollar los mecanismos subsidiarios de intervención de los poderes federales en las entidades federativas ante violaciones graves o sistemáticas a los derechos humanos atribuibles a las autoridades locales."	Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)	2003
"Fortalecer los mecanismos actuales de investigación de los crímenes del pasado y garantizar el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos del pasado y la reparación integral del daño."	Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)	2003
Promover reformas a la Ley de la CNDH y a las de las comisiones locales de derechos humanos para que siempre que en la tramitación de algún expediente detecten prácticas administrativas o la existencia de disposiciones legales o reglamentarias en las que no se respetan adecuadamente los derechos humanos, estén obligadas a realizar las propuestas a que se refiere su artículo 6º, y a hacerlas públicas.	Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)	2003
Modificar la legislación de la CNDH, así como de todas las comisiones públicas que no lo hayan hecho, para adecuarlas a los principios generales de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)	2003
"Promover la creación de comisiones independientes para el esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos del pasado."	Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)	2003
"Obligar a todas las entidades de la Administración Pública Federal a que proporcionen a la Fiscalía Especial la información completa con que cuenten, acerca de la participación de los agentes del Estado en las desapariciones forzadas y la investigación de los crímenes del pasado."	Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)	2003

Recomendaciones		
Recomendación	Órganos	Año
<p>Establecer un Consejo Asesor de renombrados/as expertos/as en el campo de los derechos humanos y el combate a la impunidad para asesorar al Estado mexicano sobre estrategias y reformas que impulsen las capacidades de investigación y sanción y para revertir la tasa de impunidad imperante en el país. El Consejo podría elaborar y presentar públicamente una evaluación a nivel nacional sobre la impunidad y recomendar una hoja de ruta para atender el asunto, evaluar su efectiva implementación y presentar informes públicos periódicos.</p>	<p>Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra'ad Al Hussein.</p>	2015
	<p>Informe sobre violaciones de derechos humanos en la investigación del Caso Ayotzinapa (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)</p>	2018
<p>Asegurar y monitorear la implementación, tanto a nivel local como nacional, de los estándares y recomendaciones internacionales y regionales de derechos humanos fortaleciendo los mecanismos inter- institucionales de alto nivel creados para este propósito y el sistema nacional de estadística en derechos humanos. Ambos deben incluir mecanismos adecuados de participación de la sociedad civil y los sujetos de derechos.</p>	<p>Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra'ad Al Hussein.</p>	2015
<p>Todas las instituciones federales y locales, en particular los órganos autónomos, y el poder ejecutivo y judicial, deberán medir el impacto de las políticas públicas relacionadas con derechos humanos mediante la plena implementación de la metodología de indicadores de derechos humanos de la ONU-DH. Los procesos para el diseño de la política pública deberán basarse en información generada a través del sistema de indicadores y una política de transparencia debe ser implementada. Deben ser asignados los fondos necesarios para el diseño del sistema de datos.</p>	<p>Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Zeid Ra'ad Al Hussein.</p>	2015
<p>"Diseñar e implementar el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes –en los términos que establece la Ley General en la materia– para contribuir efectivamente con la erradicación de la tortura como método de investigación."</p>	<p>Informe sobre violaciones de derechos humanos en la investigación del Caso Ayotzinapa (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos)</p>	2018

Recomendaciones		
Recomendación	Órganos	Año
"Diseñar procedimientos de información acerca de los derechos de los detenidos, los que deberán ser comunicados a estos inmediata y directamente por los agentes públicos en el acto de practicar su detención y exhibidos en todos los recintos de detención, en las oficinas del Ministerio Público y en las sedes judiciales. Esta información deberá contener, en términos claros y sencillos, las prescripciones de las normas legales pertinentes, en especial las de los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución política y las correspondientes de la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura. "	Informe del Comité contra la Tortura	1997
Intensificar los programas de formación y difusión destinados en especial a los servidores públicos de los organismos responsables de la procuración de justicia de hacer cumplir la ley, y del personal médico, e incluir en estos programas las cuestiones relativas a la prohibición de la tortura.	Informe del Comité contra la Tortura	1997
Otorgar a las comisiones públicas de derechos humanos facultades jurídicas para ejercer la acción penal en los casos de graves violaciones a los derechos humanos, entre las cuales deben incluirse las quejas sobre prácticas de tortura.	Informe del Comité contra la Tortura	1997
Para desterrar la práctica de la tortura, el Comité considera necesaria la aplicación de procedimientos efectivos de control del cumplimiento de los deberes y prohibiciones por parte de los servidores públicos, de los organismos responsables de la procuración de justicia y de la aplicación de la ley, en especial de la Procuraduría General de la República y sus dependencias y del poder judicial, para asegurar la observancia cabal de los abundantes remedios legales vigentes en México para la erradicación de la tortura y la sanción penal y administrativa de los infractores.	Informe del Comité contra la Tortura	1997
En todos los casos en que una persona denuncie haber sido torturada las autoridades competentes deben iniciar una investigación pronta e imparcial que incluya un examen médico realizado de acuerdo con el Protocolo de Estambul.	Informe sobre México preparado por el CAT	2003
	Examen de los informes presentados por los Estados (CAT)	2006
	Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México	2014

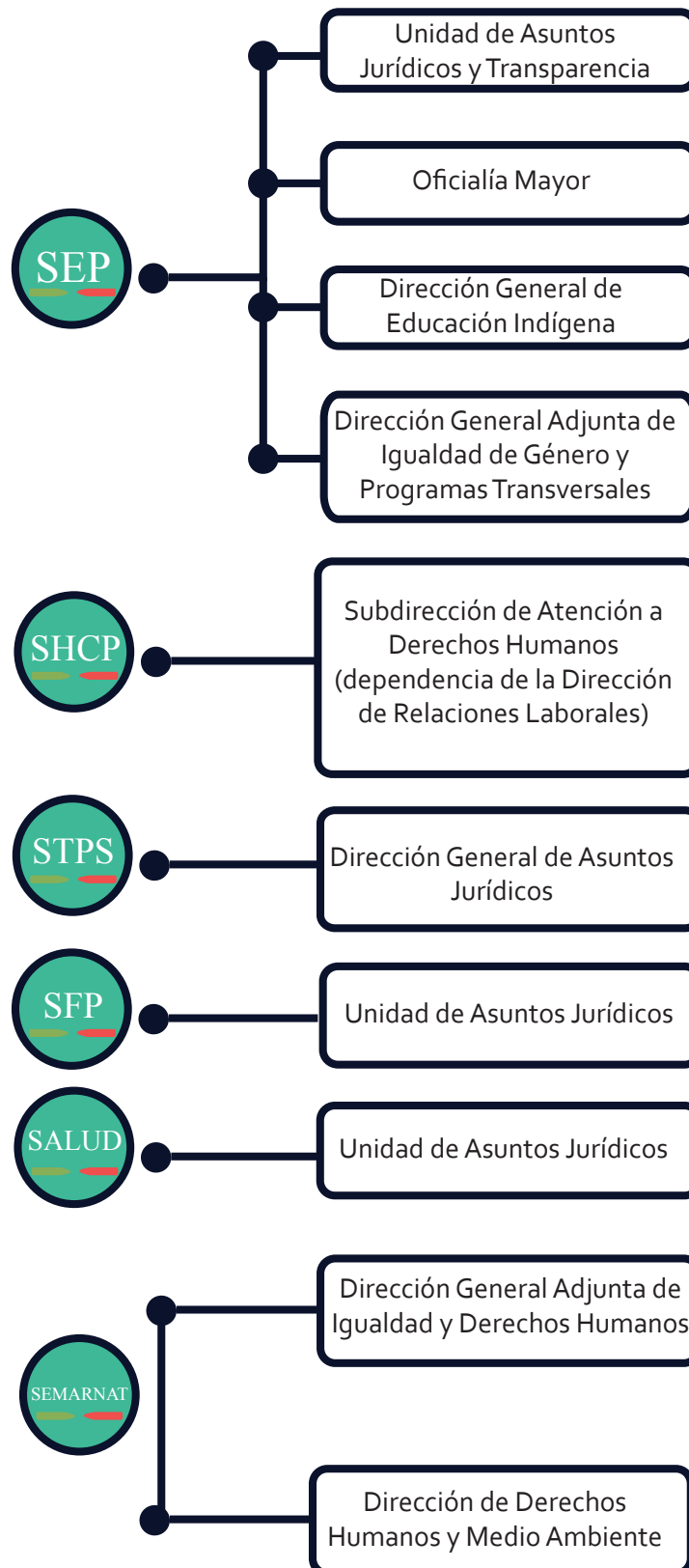
Recomendaciones		
Recomendación	Órganos	Año
Establecer una fiscalía especial, autónoma e independiente del poder ejecutivo, para la instrucción de las averiguaciones previas de toda denuncia de violación a los derechos humanos consagrados en los tratados ratificados por el Estado, con competencia nacional, ya sea que, en definitiva, el juzgamiento deba corresponder a tribunales del fuero federal o del fuero común.	Informe sobre México preparado por el CAT	2003
Restringir el fuero militar sólo a los delitos de función e introducir las disposiciones legales necesarias para radicar en los tribunales civiles el juzgamiento de delitos contra los derechos humanos, en especial la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes perpetrados por personal militar, aun cuando se invocare que han ocurrido en acto de servicio.	Informe sobre México preparado por el CAT	2003
Adoptar disposiciones jurídicas, vinculantes tanto para el fuero federal como para el fuero común, que establezcan perentoriamente la exclusión del acervo probatorio de cualquier declaración o evidencia obtenida mediante tortura u otros medios semejantes de coerción.	Informe sobre México preparado por el CAT	2003
	Examen de los informes presentados por los Estados (CAT)	2006
	Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México	2014
El Estado Parte —de conformidad con el artículo 14 de la Convención contra la Tortura— debe garantizar a toda víctima de un acto de tortura una reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para una rehabilitación lo más completa posible, tanto en su legislación como en la práctica.	Examen de los informes presentados por los Estados (CAT)	2006
	Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México	2014
Investigar y sancionar adecuadamente a los servidores públicos denunciados por emplear métodos de tortura con el fin de obtener pruebas.	Examen de los informes presentados por los Estados (CAT)	2006
Finalizar la reforma penal para asegurar que los delitos de lesa humanidad, y en estos casos la tortura, sean imprescriptibles.	Examen de los informes presentados por los Estados (CAT)	2006

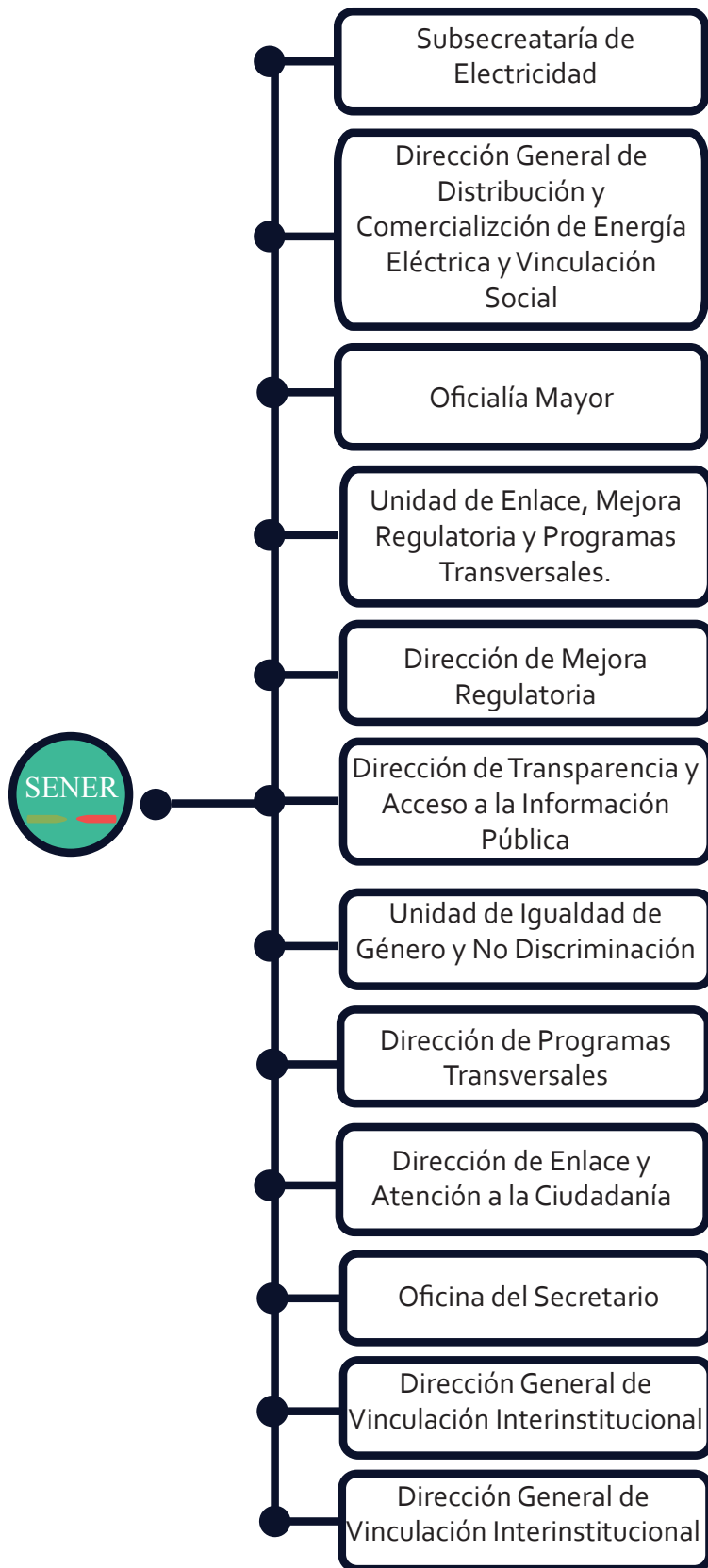
Recomendaciones		
Recomendación	Órganos	Año
Finalizar la reforma penal para asegurar que los delitos de lesa humanidad, y en estos casos la tortura, sean imprescriptibles.	Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (CAT)	2012
	Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México	2014
Juzgar y sancionar los actos de tortura en consonancia con la gravedad de los hechos cometidos.	Examen de los informes presentados por los Estados (CAT)	2006
El Estado Parte debe, a la luz de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto en la legislación como en la práctica, a nivel federal así como a nivel estatal.	Examen de los informes presentados por los Estados (CAT)	2006
	Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México	2014
El Estado Parte debe asegurar que tanto la legislación federal como las estatales tipifiquen el delito de tortura en todo el país conforme a los estándares internacionales y regionales, incluyendo esta Convención y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.	Examen de los informes presentados por los Estados (CAT)	2006
	Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México	2014
	Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (CAT)	2012
Adoptar las medidas necesarias para aclarar los casos pendientes ante el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias.	Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (CAT)	2012

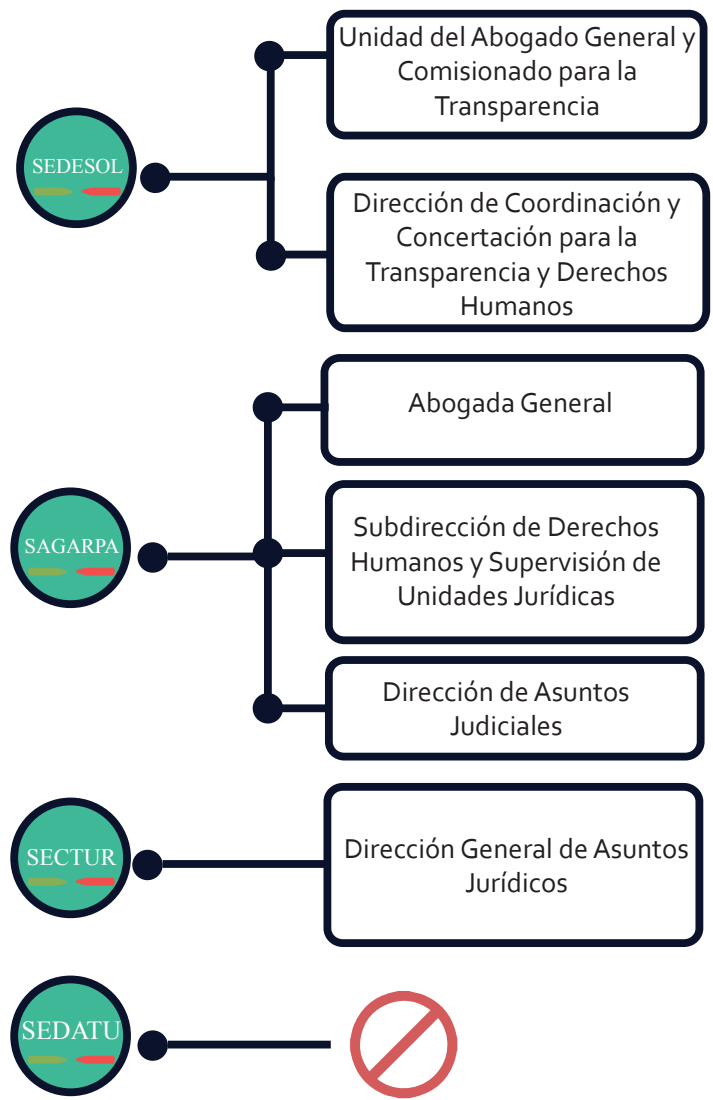
Recomendaciones		
Recomendación	Órganos	Año
Garantizar que toda víctima que haya sufrido daños como resultado de una desaparición forzada tenga acceso a la información sobre la suerte de la persona desaparecida, así como a una reparación, incluido el derecho a una indemnización justa y adecuada.	Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (CAT)	2012
Garantizar que los casos de desapariciones forzadas sean investigados de forma pronta, exhaustiva y eficaz, que se enjuicie a los sospechosos y que se castigue a los culpables con sanciones adecuadas a la gravedad de los delitos.	Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (CAT)	2012
Velar por que las entidades federativas tipifiquen y sancionen el delito de desaparición forzada de conformidad con lo establecido por la normativa internacional en la materia.	Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (CAT)	2012
Incluir el delito de tortura en el Código Penal del estado de Guerrero.	Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (CAT)	2012
Documentar y sancionar los casos en los que los jueces o fiscales no ordenen investigaciones de torturas de oficio al recibir denuncias o constatar posibles torturas.	Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México	2014
Tomar todas las medidas necesarias para prevenir y castigar severamente toda represalia contra víctimas que denuncien torturas o malos tratos, sus familiares, representantes y defensores de derechos humanos.	Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México	2014
A la fecha de publicación del informe del grupo de trabajo sobre el EPU 2013, contrario al anterior informe, México dejó en revisión las recomendaciones formuladas.	EPU	2013

ANEXO 3

ESCTRUCTURA Y OBLIGACIONES DE LAS DEPENDENCIAS DE LA APF EN MATERIA DE DDHH









The Carter Center

The Carter Center fue fundado en 1982 por el ex-presidente de los Estados Unidos Jimmy Carter y su esposa Rosalynn, en sociedad con la Universidad de Emory, para promover la paz y la salud mundial. The Carter Center es una organización no gubernamental sin fines de lucro. El Centro ha ayudado a mejorar la vida de las personas en 80 países, resolviendo conflictos, promoviendo democracia, derechos humanos y oportunidades económicas para las poblaciones más vulnerables; y previniendo enfermedades y mejorando los sistemas de salud mental. Por favor visite www.cartercenter.org para más información sobre el Centro.

Elementa, Consultoría en Derechos

Equipo multidisciplinario que trabaja desde un enfoque socio-jurídico y político, para aportar a la construcción y fortalecimiento regional de los derechos humanos. Brindamos asesoría técnica-jurídica y acompañamos procesos sociales y políticos con el fin de propiciar un ejercicio más integral de los derechos humanos. Contamos con experiencia regional trabajando desde nuestras sedes en Colombia y México. Nuestros servicios están dirigidos a las entidades públicas, privadas, nacionales e internacionales.

DDHH

F I E M E N T A



CENTRO CARTER
PROGRAMA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE