



# Asamblea General

Distr. general  
28 de abril de 2014  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

26º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

## Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns

Adición

Misión a México\*

### Resumen

El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias realizó una visita oficial a México del 22 de abril al 2 de mayo de 2013. En el presente informe, el Relator Especial expone sus principales conclusiones y formula recomendaciones para una mejor protección del derecho a la vida en México.

El Gobierno de México ha emprendido una serie de iniciativas positivas para reforzar la protección de los derechos humanos de las personas vulnerables y varias reformas constitucionales importantes, entre otras mejoras institucionales y de política. Aun así, sigue produciéndose un número alarmante de violaciones del derecho a la vida de los grupos vulnerables. La impunidad sigue siendo un problema serio, tanto a nivel individual como a nivel sistémico.

Los problemas de la protección del derecho a la vida en México se deben a diversos factores, entre ellos las deficiencias del sistema jurídico; el aumento de la delincuencia organizada y el narcotráfico; la falta de disposición o de capacidad de la policía y los fiscales para iniciar investigaciones, la desconfianza de la ciudadanía hacia el poder judicial; y la falta de rendición de cuentas por las violaciones cometidas. Por consiguiente, en el presente informe el Relator Especial hace particular hincapié en la necesidad de poner

\* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.



fin a la impunidad. Para ello, es imperativo disminuir la participación del ejército en las actividades policiales; velar por que los militares acusados de haber cometido violaciones de los derechos humanos sean enjuiciados por tribunales civiles y no militares; y establecer normas claras y ampliamente difundidas sobre el uso de la fuerza por los agentes de las fuerzas del orden en todos los niveles de gobierno.

El Relator Especial recuerda en el presente informe que es importante mirar hacia adelante y evitar futuras violaciones del derecho a la vida. Ahora bien, también insiste en que es igualmente importante exigir que se rindan cuentas por las violaciones del derecho a la vida que se hayan producido en el pasado.

Ante la gravedad de la situación actual, es imperativo actuar decididamente: el derecho a la vida está gravemente amenazado en México y este problema debería tener la máxima prioridad a nivel nacional. Una dura represión militar difícilmente mejorará la situación. En cambio, es preciso un fortalecimiento sistemático, holístico e integral del estado de derecho, uno de cuyos elementos fundamentales es la rendición de cuentas por los atropellos cometidos. El Relator Especial concluye el presente informe formulando recomendaciones detalladas.

## Anexo

[Español e inglés únicamente]

**Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones  
extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof  
Heyns, sobre su misión a México (22 de abril  
a 2 de mayo de 2013)**

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–6	4
II. Observaciones generales .....	7–15	5
III. El marco jurídico y político de la protección del derecho a la vida.....	16–69	7
A. Fundamentos constitucionales y de derecho internacional.....	17–19	7
B. Problemas derivados de la prolongada militarización.....	20–29	8
C. Otras necesidades legislativas .....	30–34	9
D. Oportunidades para introducir mejoras en la policía.....	35–39	10
E. La necesidad de fortalecer el ordenamiento jurídico y el sistema de aplicación de la ley .....	40–59	11
F. Instituciones de derechos humanos .....	60–63	15
G. El legado de la "Guerra Sucia" .....	64–69	15
IV. Personas vulnerables .....	70–88	16
A. Mujeres .....	71–73	16
B. Migrantes .....	74	17
C. Periodistas y defensores de los derechos humanos.....	75–78	17
D. Niños y niñas .....	79–81	18
E. Reclusos y detenidos .....	82–84	19
F. Personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero.....	85–88	19
V. Conclusiones.....	89–92	20
VI. Recomendaciones.....	93–122	21
A. Marco jurídico y de políticas.....	93–110	21
B. Personas vulnerables.....	111–119	23
C. Recomendaciones generales.....	120–122	24

## I. Introducción

1. Por invitación del Gobierno de México, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, realizó una visita oficial al país del 22 de abril al 2 de mayo de 2013. El objetivo de la visita era examinar el nivel actual de protección del derecho a la vida en México, en la legislación y en la práctica.
2. El Relator Especial desea agradecer al Gobierno de México la invitación a visitar el país y la amplia cooperación prestada durante la preparación y la realización de la visita. Guarda una positiva impresión del espíritu de apertura y la buena disposición para colaborar con su mandato. El Relator Especial agradece asimismo al personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México la asistencia prestada a lo largo de su visita y posteriormente.
3. El Relator Especial visitó México, D.F. y los estados de Chihuahua, Guerrero y Nuevo León. La visita le dio oportunidad de interactuar con las autoridades competentes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial a nivel federal y estatal y con instituciones de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil nacionales y locales, así como con personas afectadas de los estados de Tamaulipas y Coahuila. Durante su visita, el Relator Especial tuvo la oportunidad de reunirse con más de 120 funcionarios de la administración federal y los gobiernos estatales.
4. A nivel federal, el Relator Especial se reunió con autoridades de alto nivel de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Suprema Corte de Justicia, la Procuraduría General de la República, el Senado de la República, la Cámara de Diputados y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En México, D.F., se reunió también con el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Instituto de Ciencias Forenses, que depende del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En Chihuahua, se reunió con el Gobernador y el Secretario General de Gobierno, autoridades de la Fiscalía General del Estado, los servicios forenses del estado, funcionarios de las fuerzas del orden, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, la Delegación Estatal de la Procuraduría General de la República y el Centro de Justicia para las Mujeres de Ciudad Juárez.
5. En Guerrero, el Relator Especial se reunió con el Secretario General de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia del Estado, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado y otras autoridades estatales, la Delegación Estatal de la Procuraduría General de la República, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero y la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero. En Nuevo León, se reunió con el Gobernador y otras autoridades estatales, la Procuraduría General de Justicia del Estado, la Delegación Estatal de la Procuraduría General de la República y la Comisión Estatal de Derechos Humanos. En cada uno de esos estados y en el Distrito Federal, se reunió también con representantes de organizaciones de la sociedad civil internacionales y locales y con víctimas. Además, pudo consultar a los miembros pertinentes del equipo de las Naciones Unidas en el país.
6. El presente informe se finalizó el 14 de abril de 2014. Se centra en la situación en el momento de la visita, aunque contiene algunas referencias a acontecimientos posteriores. De conformidad con la práctica habitual de los anteriores relatores especiales sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, para facilitar el seguimiento con el Estado de la aplicación de las recomendaciones se preparará otro informe dentro de dos años.

## II. Observaciones generales

7. La última visita del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias a México había tenido lugar en 1999. En su informe, la entonces Relatora Especial destacó una serie de acontecimientos positivos y desafíos relacionados con el derecho a la vida en México, pero advirtió que no era conveniente militarizar la seguridad interna (E/CN.4/2000/3/Add.3). Después de su visita, la situación se deterioró considerablemente desde el punto de vista del derecho a la vida, y la impunidad sigue siendo uno de los principales problemas del país.

8. Los interlocutores con los que el Relator Especial actual se entrevistó durante su visita recordaron que, aproximadamente a partir de 2007, se había desplegado al ejército para que se enfrentara a los cárteles de la droga, cada vez más poderosos, en lo que se calificó de "guerra contra el narcotráfico". En ese despliegue, hubo numerosas ejecuciones extrajudiciales a manos de las fuerzas de seguridad, así como de los cárteles, a menudo sin ningún tipo de rendición de cuentas. El Relator Especial observa con preocupación que México sigue sufriendo niveles alarmantes de violencia. Se siguen produciendo incidentes extremadamente violentos, en particular atentados contra el derecho a la vida, a un nivel intolerable.

9. México se enfrenta a grandes problemas para proteger el derecho a la vida. Hay grandes flujos de narcotráfico y migrantes vulnerables que cruzan el país de sur a norte, mientras que entran armas por la frontera septentrional con los Estados Unidos de América. En México se han consolidado cárteles poderosos y violentos que en algunos casos tienen un alcance que va mucho más allá de las fronteras del país y, según la información recibida, se han infiltrado en esferas del Gobierno. Además, los miembros de varios grupos vulnerables son blanco privilegiado o pasan a formar parte de las llamadas "bajas" causadas por esta y otras fuentes de violencia.

10. El Relator Especial fue informado de que en algunos estados de México se registra un nivel de violencia sin precedentes desde hace seis años o más<sup>1</sup>. En diferentes oportunidades, varias ciudades de estados como Chihuahua y Guerrero han sido clasificadas entre las más peligrosas del mundo.

11. Según la información proporcionada al Relator Especial por las autoridades mexicanas, durante la anterior administración federal, de diciembre de 2006 a noviembre de 2012, se cometieron 102.696 homicidios intencionales. El Gobierno reconoce que no menos de 70.000 de esas muertes (casi el 70%) estaban relacionadas con el tráfico de drogas. Esto se suma y a la vez se debe a una impunidad sistemática y endémica. Según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, actualmente solo del 1% al 2% de los delitos, incluidos los homicidios, dan lugar a sentencias condenatorias<sup>2</sup>.

12. Ante la gravedad de la situación es preciso actuar resueltamente, y la mayoría de las autoridades con las que se reunió el Relator Especial son muy conscientes de ello. Por consiguiente, el Relator Especial acoge con satisfacción la información de que se han introducido recientemente varias reformas legislativas y de política positivas y que otras se están elaborando y poniendo en marcha en la actualidad. También se ha observado un cambio importante en el discurso de las autoridades públicas. El Relator Especial toma nota de que el principal objetivo del Acuerdo para la Seguridad y la Justicia, que forma parte del Pacto por México (acuerdo concertado por el Presidente, Enrique Peña Nieto, y los principales partidos políticos del país), es "recuperar la paz y la libertad disminuyendo la

<sup>1</sup> Véase "Transición traicionada: Los derechos humanos en México durante el sexenio 2006-2012". Se puede consultar en: [www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com\\_docman&Itemid=28&lang=en](http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_docman&Itemid=28&lang=en).

<sup>2</sup> Véase [www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/conocenos/Agenda\\_2013\\_1.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/conocenos/Agenda_2013_1.pdf).

violencia, en específico se focalizarán los esfuerzos del Estado mexicano para reducir los tres delitos que más lastiman a la población: homicidios, secuestros y extorsiones<sup>3</sup>. Sin embargo, lo que todavía hace falta son estrategias sobre la forma en que se han de alcanzar esos objetivos.

13. En su discurso de investidura, pronunciado en diciembre de 2012, el Sr. Peña Nieto declaró: "Este será un Gobierno al servicio de los derechos de todos los mexicanos. El bien mayor y el bien último, es la vida humana". A juicio del Relator Especial, esta declaración es encomiable, pues indica que el Gobierno federal del Sr. Peña Nieto medirá la eficacia de su estrategia de lucha contra la delincuencia, al menos en parte, por la medida en que se reduzca el número de homicidios en México. Sin embargo, es importante que esos esfuerzos se realicen con pleno apego y respeto a las normas internacionales de derechos humanos. El hecho de que las autoridades públicas hagan menor hincapié en la cuestión de la violencia y la delincuencia podría no significar necesariamente que en realidad haya disminuido el número de delitos violentos cometidos. En el curso de su visita, el Relator Especial recibió amplia información de que los asesinatos y la impunidad de los homicidios siguen siendo generalizados en muchas regiones del país. Por consiguiente, en el presente informe se exhorta al Gobierno de México, en los niveles federal y estatal, a que vele por que se proteja el derecho a la vida tanto en lo que respecta a cada uno de los incidentes como en las declaraciones públicas y las reformas legislativas y de política. También se hace hincapié en que un componente central de la protección del derecho a la vida es exigir que se rindan cuentas de todos los casos en que se haya vulnerado ese derecho.

14. En ese sentido, el Relator Especial subraya que, si bien es obvio que cualquiera de las soluciones posibles deberá conllevar un enfoque que se proyecte hacia el futuro —por ejemplo, eliminando las causas sociales profundas de la violencia y evitando que se produzcan más asesinatos— y que es necesario llevar a cabo ciertas reformas estructurales, también es de primordial importancia seguir mirando al pasado y hacer frente a los crímenes ya cometidos. Así pues, el Relator Especial alienta al Gobierno a construir un sistema sólido y eficaz que investigue y, cuando proceda, castigue todos y cada uno de los asesinatos que se produzcan, pues esa es la clave para que, a la postre, se llegue a salir del ciclo de la violencia.

15. Antes del comienzo de su visita, el Relator Especial dirigió una comunicación al Gobierno de México con respecto a 31 casos concretos en que al parecer se había vulnerado el derecho a la vida. Esos 31 casos se habían producido entre 2007 y 2012. Entre las principales violaciones denunciadas figuraban, a veces combinadas, las siguientes: amenazas de muerte; muerte de personas detenidas; muertes a manos de miembros del ejército, la marina y la policía; uso excesivo de la fuerza por agentes de las fuerzas del orden; muertes durante manifestaciones de protesta; muertes a manos de supuestos miembros de grupos armados ilegales; y desapariciones forzadas, torturas y detenciones arbitrarias causantes de muerte. El Relator Especial desea agradecer al Gobierno de México la información proporcionada con respecto a 26 de los 31 casos, en particular sobre las circunstancias de hecho del delito denunciado y la reacción oficial, el estado de las investigaciones y, de haberlos, los procesos iniciados y los casos que hayan sido resueltos. Sin embargo, sigue siendo motivo de profunda preocupación para el Relator Especial que en muchos de esos casos de homicidio al parecer no se hayan formulado cargos y/o no haya habido investigaciones prontas y exhaustivas, con la consiguiente impunidad aparente. El Relator Especial reitera la importancia de la diligencia debida e insta al Gobierno a velar por que se enjuicie a los autores de esas muertes y se honren los derechos de las familias de las víctimas, entre otras cosas mediante el pago de una indemnización. Además, el Relator

---

<sup>3</sup> Véase Pacto por México, en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> (secc. 3, pág. 17).

Especial alienta encarecidamente al Gobierno a que le proporcione una respuesta sustantiva con respecto a los 5 casos restantes.

### **III. El marco jurídico y político de la protección del derecho a la vida**

16. En los últimos años México ha instituido importantes cambios jurídicos y políticos y actualmente sigue articulando tales reformas. No se puede proteger debidamente el derecho a la vida sin un marco institucional sólido a nivel nacional, por lo que toda medida tendiente a reforzar dicho marco es encomiable. Sin embargo, en la práctica, varios de esos sistemas siguen presentando problemas debido a una implementación incompleta, deficiencias en su concepción, un funcionamiento indebido o distorsionado por la corrupción u otros problemas prácticos. El Relator Especial toma nota de la determinación demostrada por México de establecer esas bases jurídicas y políticas, pero subraya que debe hacerse más a ese respecto, tanto a nivel estructural como en lo que respecta a la implementación, para prevenir las pérdidas de vidas humanas resultantes de actos ilícitos y poner fin a la impunidad en todo el país.

#### **A. Fundamentos constitucionales y de derecho internacional**

17. El Relator Especial toma nota de las considerables reformas constitucionales de signo positivo llevadas a cabo en los cinco últimos años. Con las reformas emprendidas en 2008 se dio comienzo al proceso de transformación del sistema de justicia penal semiinquisitivo en un sistema oral acusatorio. Ello conlleva la introducción del principio de presunción de inocencia (previamente reconocido por la Suprema Corte) y la disposición de que una declaración que no se haya pronunciado en presencia de un juez no es una prueba válida, disposición destinada a evitar las confesiones forzadas. Ahora bien, los interlocutores del Relator Especial indicaron que la aplicación de estas reformas es lenta. En algunos estados en que se ha instituido el nuevo sistema, como el de Chihuahua, es alarmante observar que se han adoptado medidas de contrarreforma que socavan los principios fundamentales de las reformas.

18. El Relator Especial encomia a México por las reformas de 2011, de conformidad con las cuales los instrumentos internacionales de derechos humanos, una vez ratificados, tienen el mismo rango que la Constitución. Sin embargo, preocupa al Relator Especial que, mientras se estaba preparando el presente informe, la Suprema Corte estableciera en debates plenarios que cuando en la Constitución hubiera una restricción al ejercicio de los derechos humanos, se aplicaría tal restricción, no obstante las obligaciones contraídas en virtud de los tratados internacionales. Esto podría ir en contra del principio *pro homine*, en virtud del cual, en caso de incertidumbre, las disposiciones jurídicas se han de interpretar en el sentido que más favorezca a los individuos. En el momento en que se escribía el presente informe todavía no se había publicado la decisión definitiva.

19. En el curso de esta visita, quedó demostrado con claridad que México está profundamente comprometido con los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos y que es un país abierto al examen de los mecanismos internacionales de derechos humanos. El Relator Especial subraya que ese espíritu de apertura y la adhesión del Estado a la agenda internacional de derechos humanos refuerzan su capacidad de proteger el derecho a la vida en cooperación con la comunidad internacional. Ciertas mejoras en su sistema interno facilitarían el cumplimiento de esos loables compromisos.

## **B. Problemas derivados de la prolongada militarización**

### **Apartarse del paradigma militar en las actividades policiales**

20. Según la información proporcionada al Relator Especial, el Sr. Peña Nieto ha declarado que las fuerzas armadas seguirán realizando una labor de seguridad pública hasta la aplicación de la nueva estrategia en materia de seguridad y justicia, la cual permitirá su retorno progresivo a los cuarteles. El Relator Especial celebra este compromiso, aunque en el momento en que se escribía el presente informe todavía era escasa la información sobre la forma en que se iba a llevar a la práctica.

21. El Relator Especial observa además que es bien sabido que, en cualquier país, a los soldados que realizan labores policiales les cuesta mucho renunciar al paradigma militar. Por lo general, la forma en que han sido adiestrados hace que no sean aptos para mantener el orden público. El principal objetivo de un cuerpo militar es someter al enemigo valiéndose de la superioridad de su fuerza, mientras que el enfoque de derechos humanos, que debe ser el criterio para juzgar cualquier operación policial, se centra en la prevención, la detención, la investigación y el enjuiciamiento, y solo contempla el uso de la fuerza como último recurso, permitiendo el recurso a la fuerza letal únicamente para evitar la pérdida de vidas humanas. El Relator Especial advierte que la aplicación de un enfoque militar al mantenimiento de la seguridad pública puede crear una situación en que la población civil se vea expuesta a toda una serie de atropellos. Además, no hay suficiente rendición de cuentas por esos actos en el sistema de justicia militar, el cual carece de independencia y transparencia y ha sido sistemáticamente incapaz de enjuiciar de manera efectiva a los soldados acusados de haber cometido abusos graves. Estos problemas son particularmente acuciantes en México y deben ser objeto de medidas inmediatas.

22. Se informó al Relator Especial de que, entre 2006 y abril de 2013, de las 52 recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en relación con vulneraciones del derecho a la vida, 39 estaban dirigidas a la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Así pues, 3 de cada 4 recomendaciones de la CNDH relativas al derecho a la vida estaban dirigidas a las fuerzas armadas. El Relator Especial considera que este dato, sumamente revelador, pone de manifiesto los riesgos que conlleva la asignación de tareas de protección de la seguridad pública a cuerpos militares.

23. Varios interlocutores de diferentes niveles del Gobierno indicaron que, en el marco de las estrategias destinadas a reducir la violencia, el Pacto por México propone la creación de una gendarmería nacional. Ahora bien, a juicio del Relator Especial, subsisten muchas dudas en cuanto a este nuevo cuerpo público de seguridad y el nivel de aceptación de que goza. No se han aclarado las razones de su creación y quedan por definir sus características, al igual que el carácter de su relación con las demás instituciones de seguridad.

24. Según se informó al Relator Especial, estaba previsto que la gendarmería nacional contara con 40.000 agentes con instrucción militar pero bajo control civil, aunque, según la información obtenida posteriormente, esa cifra podría ser mucho más baja. El Relator Especial reitera que, si se llega a establecer una gendarmería, no deberán escatimarse esfuerzos para garantizar desde el principio que, como órgano encargado de hacer cumplir la ley, funcione en un marco de derechos humanos, entre otras cosas mediante el entrenamiento suficiente y especializado sobre la utilización de la fuerza en el marco de las actividades policiales, en vez de basarse en principios militares. En este sentido, el Relator Especial insiste en que los agentes que cometan actos ilícitos deberían rendir cuentas de sus actos ante la justicia civil.

25. Para alejarse del paradigma militar es importante centrarse en el fomento de la capacidad de las autoridades civiles —como los jueces, los fiscales, la policía judicial y demás funcionarios del poder judicial— para prevenir, investigar y enjuiciar los delitos.

Según la información recibida, desde finales de 2006, el presupuesto del ejército y de la marina se ha incrementado considerablemente. Sería conveniente que México previera las asignaciones presupuestarias necesarias para fortalecer la capacidad de las autoridades civiles responsables de mantener el orden y administrar la justicia.

26. De igual manera, se debería aumentar el número de efectivos de la policía civil. Según la información recibida, solo la mitad de los estados cuentan con una presencia policial que esté por encima del nivel mínimo recomendado por las Naciones Unidas. Coahuila y Tamaulipas, donde se registran algunos de los niveles más altos de inseguridad, tienen el índice de presencia policial más bajo del país. Se debería elevar significativamente la cantidad y la calidad del personal policial y adoptar otras medidas para reconstruir el tejido social del país, gravemente afectado por la desigualdad social.

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

27. La utilización de tribunales militares para enjuiciar al personal militar acusado de homicidio de civiles en México suscita profunda preocupación. Ha sido condenada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia. Durante la visita del Relator Especial, las autoridades indicaron claramente que eran conscientes del problema. La Procuraduría General de la República, la marina y el ejército dieron seguridades al Relator Especial de que esta práctica se estaba extinguiendo y, según las autoridades competentes, todas esas causas se han transferido a la justicia civil para su investigación y enjuiciamiento. Esto significaría que más de 5.000 investigaciones de violaciones de los derechos humanos presuntamente cometidas por personal militar contra civiles han de transferirse de la justicia militar a la justicia civil. Sin embargo, el Relator Especial observa que en el momento en que se escribía el presente informe, no se habían hecho públicos datos concretos que demostraran que efectivamente se habían transferido esos expedientes y destaca la importancia de que se publique esa información.

28. El Relator Especial fue informado por funcionarios del Gobierno de que esta situación de hecho también se consagraría en la ley. Se estaba elaborando un nuevo proyecto de ley que preveía que los delitos contra civiles se excluyeran expresamente de la jurisdicción de los tribunales militares. La Secretaría de Defensa Nacional aseguró al Relator Especial que respaldaba esta medida. A pesar de estas seguridades, expresadas sin reserva al Relator Especial, miembros de la sociedad civil manifestaron su temor de que no se aprobara el proyecto de ley o de que se incluyeran en él restricciones incompatibles con el derecho internacional. El Relator Especial insiste en que esa reforma debería realizarse con carácter prioritario; y seguirá los avances de ese proceso con sumo interés.

29. Al mismo tiempo seguirá siendo importante asegurarse de que el sistema civil de justicia penal tenga la capacidad de asumir ese volumen de trabajo adicional. Además, el Relator Especial recomienda a México que considere la posibilidad de establecer la jurisdicción civil para todas las causas relativas a homicidios cometidos por militares, incluso cuando la víctima no sea civil.

### **C. Otras necesidades legislativas**

#### **Un marco jurídico para el uso de la fuerza**

30. El Relator Especial quedó con la viva impresión de 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. El Relator Especial es consciente de que existen cuatro leyes locales y diversos protocolos sobre la cuestión. Fue informado de que el Gobierno federal había

preparado un proyecto de ley, pero insiste en que es necesario contar con una ley amplia y de sólida autoridad. El establecimiento de criterios y límites sobre el uso lícito de la fuerza es fundamental para garantizar el derecho a la vida. El Relator Especial celebra que le hayan asegurado que se elaborará una legislación federal sobre el uso de la fuerza y que el Gobierno ha firmado un acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja con ese fin. Este compromiso también forma parte del Pacto por México.

31. Esa legislación debe reservar el uso de fuerza letal a los casos en que sea estrictamente necesario para proteger vidas en peligro inmediato y establecer que el uso de la fuerza de cualquier tipo debe perseguir siempre fines policiales legítimos y ser proporcional a estos objetivos lícitos. También es importante que la ley prevea medidas de rendición de cuentas por el uso ilícito de cualquier tipo de fuerza.

32. El grado en que se promulguen leyes sobre la utilización de la fuerza será un indicador importante de la voluntad de México de establecer un marco nacional de derechos humanos más sólido. Esta voluntad debería manifestarse en todos los niveles de gobierno y debería propagarse mediante actividades de capacitación y de otros canales de comunicación, de modo que llegue a formar parte de la cultura de todos los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley, así como de la ciudadanía en general.

33. En el estado de Guerrero, el Relator Especial recibió el testimonio directo de estudiantes de magisterio a los que se había expulsado de una manifestación en diciembre de 2011, en una operación en que las autoridades civiles habían hecho un uso innecesario de fuerza letal, causando la muerte de dos estudiantes. También se informó al Relator Especial de otros casos en que las autoridades encargadas del control de las protestas y de las detenciones habían utilizado una fuerza desproporcionada, exponiendo a graves peligros el derecho a la vida de las personas.

#### **El homicidio y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada**

34. El Relator Especial considera sorprendente y significativo que el homicidio no figure entre los delitos enumerados en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, según se le informó durante su visita. El resultado es que, en casos de homicidio, las autoridades federales a menudo no investigan ni enjuician esos delitos, incluso cuando los primeros indicios indican claramente que las muertes están relacionadas con la delincuencia organizada y pese a que las autoridades federales tal vez estén en mejor posición para hacerlo que las autoridades estatales. El Relator Especial fue informado de varias controversias acerca de si los tribunales federales eran competentes o no en casos de homicidio. Esta falta de claridad en cuanto a quién está facultado para investigar y enjuiciar los homicidios relacionados con la delincuencia organizada es un obstáculo más a la administración de la justicia.

### **D. Oportunidades para introducir mejoras en la policía**

#### **Lucha contra la delincuencia organizada dentro de un marco de derechos humanos**

35. Según la información recibida, cerca del 70% de los homicidios registrados en los últimos años se han atribuido a la delincuencia organizada. Es importante recalcar que sigue siendo responsabilidad del Gobierno de México prevenir esos asesinatos y actuar con diligencia para investigar y enjuiciar los que se lleguen a cometer. Se señaló a la atención del Relator Especial el preocupante hecho de que las fuerzas de seguridad pudieran considerar que en el contexto de la lucha del Estado contra la delincuencia organizada no tenía importancia que murieran personas involucradas en el narcotráfico y que "el problema se resolvía solo" cuando un miembro de un cártel mataba a alguien de otro cártel. Esa

forma de pensar menoscaba el valor mismo de la vida. Además, al parecer, a menudo se supone que las personas asesinadas o desaparecidas estaban implicadas en actividades delictivas y que, por lo tanto, eran menos dignas de ser protegidas.

#### **Coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y poderes del Estado**

36. Otra de las causas de la impunidad es la falta de coordinación entre los procedimientos y los sistemas, lo cual tiene un significado mayor en un sistema federal. Se informó al Relator Especial de casos en que las causas iban y venían entre diferentes dependencias del poder judicial, en que no se sabía a ciencia cierta si una causa era de competencia de los tribunales federales o estatales, y en que las bases de datos existentes en diferentes regiones del país no estaban conectadas entre sí. Ahora bien, también se mencionó el ejemplo positivo del estado de Nuevo León, donde, según se informó al Relator Especial, gracias a las reuniones semanales que se celebraban entre diferentes dependencias del sistema de justicia penal se había logrado un elevado grado de coherencia del sistema.

37. También en el ámbito de la coordinación de las políticas y de las instituciones, el Relator Especial destaca la importancia de que se mantengan las reuniones anuales entre los diferentes servicios forenses del país, lo cual depende actualmente de la financiación externa.

#### **Posibilidades de colaboración internacional y el Tratado sobre el Comercio de Armas**

38. El Relator Especial toma nota de los avances prometedores realizados con respecto al Tratado sobre el Comercio de Armas, avances que continuaron después de su visita al país. El Relator Especial encomia a México por haber suscrito el Tratado el mismo día en que se abrió para la firma, el 3 de junio de 2013, y por ratificarlo en septiembre de 2013. Alienta a México a examinar activamente cómo podría utilizarse el Tratado como medio para reducir en el futuro el problemático flujo de armas en el país, en comunicación con otros Estados a nivel regional e internacional.

39. En particular, el Relator Especial insta a México a trabajar en estrecha colaboración con los países con los que colinda al norte, al sur y en el Caribe, de modo que esos Estados también puedan firmar y ratificar el Tratado. En consonancia con el objeto y el propósito del Tratado sobre el Comercio de Armas, el Relator Especial invita a México a estudiar todas las posibilidades para mejorar el intercambio de información y la cooperación con otros Estados a fin de frenar el flujo de armas.

### **E. La necesidad de fortalecer el ordenamiento jurídico y el sistema de aplicación de la ley**

40. En virtud del derecho internacional, son atentados contra el derecho a la vida tanto el hecho de que agentes del Estado, por ejemplo los miembros de las fuerzas del orden, quiten la vida a una persona como el hecho de que el Estado no actúe con la debida diligencia para prevenir los homicidios perpetrados por agentes no estatales. Las vulneraciones del derecho a la vida también son el resultado de que no se investigue ni se identifique debidamente a los responsables y que no se les exija que rindan cuentas de sus actos ni se otorgue reparación a las víctimas. El Relator Especial recuerda que en tales circunstancias la impunidad constituye en sí una violación del derecho a la vida por el Estado e insta a México a que ponga fin a la impunidad en todo el país.

### **Corrupción e intimidación en el poder judicial**

41. El Relator Especial observa con preocupación que la complicidad de ciertos funcionarios de las fuerzas del orden y del poder judicial con la delincuencia organizada, especialmente a nivel estatal y municipal, debilita la protección del derecho a la vida en México. Si bien esa complicidad puede ser el resultado de la corrupción, también se informó al Relator Especial de que ciertos funcionarios podrían estar a las órdenes de la delincuencia organizada porque están o se sienten amenazados.

### **Garantía de las debidas investigaciones**

42. Varios representantes de la sociedad civil denunciaron omisiones considerables en las investigaciones de presuntos homicidios por las autoridades federales y estatales. En demasiados casos en que alguien había perdido la vida no se realizaba ninguna investigación seria. El Relator Especial tomó conocimiento con preocupación de que el aumento del índice de homicidios registrados no se había acompañado de un aumento de la capacidad del sistema de justicia penal para castigar a los responsables. En algunos casos, las denuncias presentadas por familiares de las víctimas a la policía u otras autoridades en relación con homicidios o desapariciones con resultado de muerte no habían dado lugar a ninguna investigación seria.

43. Numerosas personas informaron al Relator Especial de casos en que los familiares de las víctimas habían tenido que encargarse de investigar la muerte de sus seres queridos y reunir pruebas, en vista de que las autoridades se habían negado a abrir investigaciones. Se le comunicó que era frecuente que la policía encargada de la investigación se apresurara a cerrar un caso cuando había sospechas, sin la debida investigación, de que la muerte era el resultado de vínculos con la delincuencia organizada, como si por ello ya no fuera necesario adoptar ninguna otra medida.

44. También preocupa al Relator Especial que la imposibilidad de que las partes accedan a las pruebas pueda viciar el proceso judicial. Tuvo noticia de varios casos en que las autoridades encargadas de la investigación no habían preservado, clasificado y transferido adecuadamente muestras biológicas y materiales, de modo que estas habían resultado insuficientes tanto para la identificación de la víctima como para las actuaciones judiciales.

45. También se le llamó la atención sobre el hecho de que los funcionarios públicos pueden manipular y en algunos casos incluso falsificar el lugar del delito, especialmente cuando haya intervenido el uso ilícito de la fuerza por un agente del Estado. Varios interlocutores informaron al Relator Especial de casos en que se habían colocado armas y municiones en el lugar en que se había cometido un asesinato, con el fin de incriminar a la víctima o a otras personas. Por ejemplo, en la ciudad de Monterrey, se expuso al Relator Especial el caso de dos estudiantes universitarios que, tras haber sido muertos a balazos por soldados, fueron identificados erróneamente como miembros de grupos delictivos organizados. Se le informó de que una investigación independiente había demostrado que ambos jóvenes habían sido asesinados arbitrariamente por personal militar, que se había alterado el lugar del delito para que pareciera que habían muerto en un tiroteo y que se habían colocado armas junto a las víctimas con la intención de aparentar que los militares habían actuado en legítima defensa y disimular que se había tratado de un uso desproporcionado de la fuerza en las inmediaciones del campus universitario. Aun así, incluso las versiones oficiales reconocen que no se ha avanzado en la investigación para dar con los responsables de las muertes o de la manipulación de las pruebas.

46. En México se han adoptado varios protocolos de actuación para investigar delitos graves y buscar a personas vulnerables en paradero desconocido, lo cual es un avance positivo. Los diferentes protocolos para la investigación del feminicidio en ciertas

jurisdicciones y los protocolos Alba y Amber son muestra de la utilidad de estandarizar determinadas políticas específicas. Sin embargo, es preocupante que cuando existen tales protocolos, las salvaguardias sean insuficientes o no se apliquen debidamente, por ejemplo llevando registros rigurosos. Se indicó al Relator Especial que las autoridades a menudo no emprendían acciones inmediatas para buscar a las personas en paradero desconocido y que con frecuencia decían a las familias que tenían que esperar 72 horas antes de presentar una denuncia formal. La capacitación sobre estándares adecuados de investigación y la aplicación de esos estándares son cuestiones que deben abordarse con carácter de urgencia.

47. El Relator Especial obtuvo una impresión positiva de las operaciones y los servicios que pudo observar en el Instituto de Ciencias Forenses en México, D.F., que depende del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y los servicios forenses de Chihuahua. Sin embargo, según le informaron actores institucionales y de la sociedad civil, la coordinación entre los servicios forenses de los estados es insuficiente, algunos servicios estatales son muy inferiores a los que vio en su visita y no tienen capacidad para realizar análisis correctos y determinados casos incluso no llegan a ser examinados por expertos forenses. Al parecer, muchas veces los servicios forenses no son los que se encargan del levantamiento de cadáveres del lugar de los hechos. Esto puede dar lugar a la pérdida de pruebas, lo cual impide llevar a cabo el proceso judicial.

48. El Relator Especial recuerda que tanto en las investigaciones como en las actuaciones judiciales la tecnología moderna puede potenciar los esfuerzos del Estado para lograr una mayor rendición de cuentas, lo cual reduce la necesidad de recurrir a la fuerza. El Relator Especial recomienda a México que aproveche mejor el acceso privilegiado que tiene a las redes de inteligencia y la cooperación regional para luchar contra la delincuencia organizada y los atropellos de las fuerzas del orden que representan una amenaza para el derecho a la vida.

49. El Relator Especial subraya que esta actuación debe conllevar dos componentes interrelacionados. A nivel nacional, se deben crear bases de datos con información sobre huellas dactilares, ADN, genética, restos no identificados y personas en paradero desconocido, entre otras cosas; dichas bases de datos deben digitalizarse y vincularse unas con otras. Por otra parte, México debe procurar con más ahínco establecer vínculos con otros Estados, especialmente los de Centroamérica, para que esa información también se comparta con los servicios de seguridad de esos países.

50. El Relator Especial considera que la violencia en México tiene un importante componente regional, en el sentido de que se propaga a los países circundantes y al mismo tiempo se alimenta de lo que acontece en otros países. Destaca que, por consiguiente, es importante buscar colaboración en la región para hacer frente al problema, por ejemplo mediante el Sistema de la Integración Centroamericana.

#### **Sentencias condenatorias a personas inocentes**

51. El Relator Especial fue informado de que una de las manifestaciones de la impunidad en México es el hecho de que se tiendan trampas a personas inocentes para incriminarlas. Se lo informó de casos en que, a sabiendas, no se enjuició a los responsables, sino que se castigó a una persona inocente, por lo general vulnerable, por ejemplo un migrante, un indígena o un pobre. En otros casos, al parecer se juzgó a un sospechoso (como en el caso de Israel Arzate), quien incluso fue declarado culpable solo sobre la base de confesiones autoincriminatorias obtenidas mediante la tortura o en virtud del testimonio de supuestos testigos que no estaban presentes en el lugar del delito. El Relator Especial también tuvo noticia de personas a las que se había enjuiciado por asesinato sin que se respetaran las garantías procesales. En algunos de esos casos, tras años de encarcelamiento, esas personas que habían sido procesadas sin las debidas garantías fueron puestas en libertad sin que recibieran una indemnización adecuada.

52. El Relator Especial considera que esa utilización de chivos expiatorios convierte a la justicia en una farsa. Si bien de esa forma se crea una ilusión de rendición de cuentas, en realidad se está cometiendo una doble injusticia. Recuerda que el pleno respeto de las garantías procesales es imprescindible para administrar justicia y combatir la impunidad. La credibilidad del sistema judicial es esencial para alentar a la población a participar en todos los esfuerzos para luchar contra la delincuencia.

#### **Necesidad de aumentar la independencia institucional**

53. Es motivo de preocupación para el Relator Especial el hecho de que varias de las instituciones que participan en la administración de justicia tal vez no sean absolutamente independientes y, por lo tanto, contribuyan a la impunidad. Se indicó al Relator Especial que ciertos agentes del Estado y miembros de grupos delictivos organizados que están siendo procesados podrían recibir sentencias demasiado suaves, pues los fiscales o los jueces no son independientes.

54. El Relator Especial quedó con la clara impresión de que el Procurador General de la República y una serie de fiscales generales estatales innegablemente toman su trabajo muy en serio. Sin embargo, algunos manifestaron temores ante los actos de intimidación, las amenazas y las agresiones de que son objeto los fiscales u otras autoridades judiciales. El Relator Especial sigue temiendo que esto frustre los esfuerzos realizados para lograr la rendición de cuentas en el marco de la protección del derecho a la vida.

55. También teme que los servicios forenses estatales no sean suficientemente independientes y destaca que la independencia es esencial para la efectividad de los procesos de investigación y enjuiciamiento y, por ende, de la rendición de cuentas.

#### **Amedrentamiento de testigos y familiares**

56. Otro factor que contribuye a la tramitación incompleta de ciertas causas es el temor suscitado por el amedrentamiento de los testigos. Al parecer, hay casos en que los testigos reciben amenazas o temen que los acusados los identifiquen o que las autoridades estén confabuladas con la delincuencia organizada y, por consiguiente, no se presentan a declarar. Según los relatos que oyó el Relator Especial, los testigos y los familiares de las víctimas a menudo consideran que los fiscales son fáciles de corromper, tienen vínculos con los delincuentes o son ineficaces. El Relator Especial observó además que los testigos y los familiares de las víctimas eran reacios a confiar en los programas de protección del Gobierno, porque su seguridad estaba a cargo de la policía del Gobierno o porque sabían que esos programas de protección habían resultado ineficaces en casos muy notorios. Además, los testigos y los familiares de las víctimas suponían que había colusión entre la policía y los delincuentes en algunos casos.

57. El Relator Especial recibió además informes inquietantes sobre familias que sufrían las represalias o amenazas de autoridades estatales o grupos de la delincuencia organizada por haber solicitado que se iniciaran investigaciones o acciones judiciales. Tal es el caso de una madre de Chihuahua, que según se informa desapareció tras haber solicitado reiteradamente a las autoridades que investigaran la desaparición de su hija. Otra madre que pedía que se investigara la muerte de uno de sus hijos relató que se le había advertido que dejara de insistir ante las autoridades si no quería correr la misma suerte que la primera madre.

58. El Relator Especial hace hincapié en que el Estado debería brindar mayor protección a las familias de las víctimas e iniciar acciones judiciales de oficio, en pleno ejercicio de sus facultades de investigación y acusación. De lo contrario, se irá erosionando la fe de la ciudadanía en el sistema jurídico, con el consiguiente aumento de la delincuencia y la impunidad.

59. El Relator Especial acoge favorablemente la aprobación del nuevo Código Federal de Procedimientos Penales, en el que se establecen algunas medidas de protección de las víctimas. La aprobación de la Ley General de Víctimas es también un acontecimiento positivo. Ahora bien, al Relator Especial le preocupa que el énfasis que la Ley pone en la indemnización de las víctimas no vaya aparejado con medidas adecuadas para alentar la rendición de cuentas por violaciones graves.

## **F. Instituciones de derechos humanos**

60. Se recuerda que la existencia de instituciones de derechos humanos es fundamental para la protección del derecho a la vida. Sus funciones de vigilancia y documentación, fundamentales para evitar abusos y garantizar los derechos de las víctimas, se deben seguir potenciando en México.

61. México tiene una Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 32 comisiones estatales de derechos humanos. Es necesario reforzar su capacidad y aumentar su grado de autonomía con respecto al Estado.

62. De igual manera, el Relator Especial hace hincapié en que es esencial que las autoridades tengan la voluntad política de aplicar las recomendaciones de la CNDH. Considera importante mencionar que, del total de las recomendaciones emitidas por la CNDH entre enero de 2006 y abril de 2013 en las que llegó a la conclusión de que se había vulnerado el derecho a la vida, solo 18 se cumplieron totalmente, 6 se cumplieron de forma insatisfactoria, 27 se cumplieron parcialmente y 4 no fueron aceptadas. Ahora bien, parece que incluso en los casos en que las recomendaciones se "cumplieron totalmente", según la CNDH, ello no se tradujo necesariamente en el enjuiciamiento efectivo de los responsables de violaciones del derecho a la vida, como en el caso de los dos estudiantes muertos en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. La CNDH debería sacar pleno provecho de sus procedimientos de seguimiento (o, en caso de que sea necesario, considerar la posibilidad de revisar el sistema) para cerciorarse no solo de que se abran investigaciones oficiales sobre los incidentes con respecto a los cuales formula recomendaciones, sino también de que estas investigaciones se realicen con prontitud y a fondo, de modo que los responsables sean llevados ante la justicia. Todos los indicios dejan pensar que no ha ocurrido así.

63. El Relator Especial subraya que es de primordial importancia que se apliquen en mayor medida las recomendaciones relativas a las vulneraciones del derecho a la vida, puesto que se trata de violaciones de extrema gravedad. A pesar de ello, solo 1 de cada 3 recomendaciones se ha cumplido plenamente. El Relator Especial hace hincapié en la necesidad de que las autoridades demuestren una voluntad más fuerte de hacer rendir cuentas a quienes vulneren el derecho a la vida.

## **G. El legado de la "Guerra Sucia"**

64. El Relator Especial observa con preocupación que el hecho de que no se haya iniciado ninguna acción judicial tras la "Guerra Sucia", en la que fueron ejecutadas un gran número aún desconocido de personas, contribuye a la impunidad en México. El Relator Especial recibió información de algunos de los sobrevivientes de las masacres de 1968 en Tlatelolco y de 1971 en Corpus Christi, en que se ejecutó arbitrariamente a estudiantes que participaban en manifestaciones pacíficas. Es particularmente conmovedor el relato del hijo de Diego Lucero, un guerrillero que, tras haber sido detenido e interrogado, fue ejecutado por agentes de las fuerzas del orden en el estado de Chihuahua en 1972. Según informaron

al Relator Especial, las demandas de justicia de su hijo no han recibido la debida respuesta del estado.

65. También se lo informó de que al parecer se ha desistido del proceso destinado a hacer justicia, establecer la verdad y dar reparación a las víctimas de las ejecuciones extrajudiciales que se produjeron en ese período.

66. Tras su llegada al poder en 2000, el Gobierno estableció en la Procuraduría General de la República una Fiscalía especializada para investigar y formular cargos con respecto a ese período. Según se informa, uno de los principales obstáculos con que se enfrentó dicha Fiscalía fue la prescripción de los delitos. Si bien es parte desde 2002 en la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, México presentó una declaración interpretativa en la que indicaba que la Convención se aplicaría únicamente a los crímenes ocurridos después de 2002. Como resultado de los plazos de prescripción vigentes, muchos de los delitos cometidos en esa época se consideran extintos.

67. No se ha dictado ninguna sentencia condenatoria y no existe un programa general de reparaciones para las víctimas de las ejecuciones extrajudiciales ocurridas durante la Guerra Sucia. Han pasado muchos años y aún no se ha otorgado reparación a los familiares de ninguna de las víctimas de esas ejecuciones extrajudiciales.

68. En 2012 se creó una Comisión de la Verdad en el estado de Guerrero para la investigación de las violaciones de los derechos humanos cometidas en el estado durante la Guerra Sucia. Según se informó al Relator Especial, la labor de la Comisión de la Verdad se ve obstaculizada por el hecho de que no tiene acceso a la información recopilada por la Procuraduría General de la República sobre los casos relativos a este período.

69. El Relator Especial considera imprescindible que se rindan cuentas de las ejecuciones ilegales de esa época —además de los abusos cometidos en tiempos más recientes— para acabar con la impunidad y sentar precedentes significativos a partir de los cuales México pueda avanzar con credibilidad en la protección del derecho a la vida en el futuro.

#### **IV. Personas vulnerables**

70. El gran número de muertes de personas vulnerables fue señalado a la atención del Relator Especial como un problema particularmente acuciante. Dadas las pautas de esas violaciones y puesto que se trata de víctimas previamente identificadas, el Gobierno puede adoptar medidas de protección más eficaces. A continuación se exponen algunos motivos de preocupación que se plantean con respecto a las personas vulnerables. .

##### **A. Mujeres**

71. Numerosos interlocutores alertaron al Relator Especial sobre la persistencia de la violencia contra las mujeres, a menudo con resultado de muerte, y la impunidad de que gozan los agresores. El asesinato de mujeres, según las informaciones, a menudo conlleva actos de violencia de género, como agresiones sexuales, y otras formas de brutalidad, como ahorcamiento, estrangulamiento, asfixia y ahogamiento. El Relator Especial también fue informado de que existe una relación directa entre el aumento espectacular del número de feminicidios y el despliegue del ejército en actividades policiales.

72. El Relator Especial toma nota de las mejoras introducidas en el marco legislativo e institucional de México para hacer frente a la violencia contra las mujeres a nivel federal. La aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia<sup>4</sup> y la codificación del feminicidio a los niveles federal y estatal constituyen avances en la dirección correcta. Sin embargo, la violencia contra las mujeres, especialmente el feminicidio, sigue siendo un problema muy serio en la práctica, como se indicó en las observaciones finales de 2012 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/MEX/CO/7-8, párr. 17). Según la CNDH, desde 2007 se registraron 4.419 feminicidios.

73. Si bien se han adoptado ciertas medidas positivas para aplicar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Campo Algodonero*<sup>5</sup>, todavía queda mucho por hacer. El Relator Especial hace hincapié en que el feminicidio debería estar tipificado en todos los códigos penales pertinentes, sobre la base de características objetivas, y en que los protocolos de investigación de la policía en casos de feminicidio también deberían estar normalizados.

## B. Migrantes

74. Los migrantes indocumentados que transitan por México ponen su vida en grave peligro, aunque es difícil obtener cifras fidedignas sobre el número de migrantes asesinados<sup>6</sup>. Según se informa, existe un vínculo directo entre la desaparición y el asesinato de migrantes, la delincuencia organizada y la complicidad de las fuerzas del orden, los encargados de las investigaciones y otras autoridades. Los centros de acogida para migrantes han sido objeto de múltiples ataques por grupos delictivos organizados y no se han adoptado suficientes medidas en pro de la prevención y la rendición de cuentas<sup>7</sup>. Además, los migrantes tienen miedo de presentar denuncias a la policía. Por consiguiente, persiste una impunidad crónica. El Relator Especial insta a que se investiguen sin demora las muertes de migrantes a fin de castigar a los responsables y otorgar reparación a las víctimas o a sus familiares. También exhorta a fortalecer el marco de protección, velando en particular por que los centros de acogida funcionen en condiciones de seguridad.

## C. Periodistas y defensores de los derechos humanos

75. Los periodistas y los defensores de los derechos humanos son actores clave en toda sociedad democrática. En el curso de su visita, el Relator Especial recibió información según la cual un número alarmante de esas personas reciben amenazas y son privadas de la vida. Según la CNDH, 83 periodistas han sido asesinados desde el año 2000<sup>8</sup>. Los periodistas que informan sobre la delincuencia y los funcionarios públicos parecen ser los que mayores riesgos corren. La CNDH indica que, desde 2005, 18 defensores de los derechos humanos han sido asesinados y muchos otros han recibido amenazas de muerte.

<sup>4</sup> Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 1 de febrero de 2007.

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *González y otras ("Campo Algodonero") c. México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).

<sup>6</sup> Maureen Meyer, con contribuciones de Stephanie Brewer, "A Dangerous Journey through Mexico: Human Rights Violations against Migrants in Transit", diciembre de 2010. Se puede consultar en: [www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/2010/DangerousJourney.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/2010/DangerousJourney.pdf).

<sup>7</sup> Human Rights Watch, *World Report 2013*. Se puede consultar en [www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/mexico?page=2](http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/mexico?page=2).

<sup>8</sup> Véase [www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2013/COM\\_2013\\_114.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2013/COM_2013_114.pdf).

76. Varios interlocutores indicaron que muchas de las agresiones contra periodistas y defensores provienen de las autoridades. En la ciudad de Chihuahua, se expuso al Relator Especial el caso de la defensora de los derechos humanos Marisela Escobedo, que fue asesinada en diciembre de 2010 frente al Palacio de Gobierno, donde exigía justicia por el feminicidio de su hija. A este respecto, el Relator Especial hace hincapié en la importancia de adoptar medidas de protección efectivas, con medios judiciales o de otro tipo, en favor de las personas y los grupos que corren peligro de ser víctimas de ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias, entre ellos quienes reciben amenazas de muerte<sup>9</sup>.

77. El Relator Especial toma nota con satisfacción de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas<sup>10</sup>, la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión y las reformas constitucionales y legislativas por las que se otorgan facultades especiales a las autoridades federales para investigar, enjuiciar y juzgar los delitos cometidos contra periodistas. Sin embargo, a pesar de estas medidas institucionales positivas, se informó al Relator Especial de que esas disposiciones todavía no se aplicaban plenamente en la práctica.

78. Como los amenazan con agresiones y represalias, muchos periodistas y defensores de los derechos humanos siguen autocensurándose, lo cual refuerza la impunidad y la desinformación. Es frecuente que las medidas cautelares en favor de los periodistas y los defensores de los derechos humanos se adopten con retraso, sean de alcance muy limitado o no se adecúen a los riesgos particulares a los que siguen expuestas estas personas. Se debería lograr que los periodistas y los defensores de derechos humanos participen plenamente en el Mecanismo creado por la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en la evaluación de los riesgos que corren y en la formulación de medidas preventivas<sup>11</sup>.

## D. Niños y niñas

79. No hay datos oficiales sistemáticos ni desglosados sobre el número total de niños que hayan sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, pero varios actores de la sociedad civil indicaron al Relator Especial que la cifra es alta. Desde 2007, se ha registrado un incremento constante del número de muertes de jóvenes de entre 12 y 17 años de edad. El Relator Especial fue informado de que entre 2006 y 2010, 994 niños perdieron la vida en la llamada guerra contra la delincuencia organizada.

80. El Relator Especial fue informado acerca de una serie de casos graves de muertes ilícitas de niños a manos de la policía o del ejército, entre ellos los siguientes:

a) Martín y Brayan Almanza, el 3 de abril de 2010, en el estado de Tamaulipas. Presuntamente fueron asesinados por militares, quienes además alteraron la escena del delito con el fin de eludir su responsabilidad y aparentar que las muertes eran el resultado de un enfrentamiento armado.

b) Daniel Zamorano Rocha, el 8 de enero de 2013, en la Colonia Tantocob, Ciudad Valles, San Luis Potosí. Varios testigos indicaron que un agente de la policía estatal, en aparente estado de ebriedad, le dio un disparo en la cabeza. El 12 de junio de 2013, el Relator Especial remitió una carta de denuncia en relación con este caso. El

<sup>9</sup> Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, párr. 4.

<sup>10</sup> Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 25 de junio de 2012.

<sup>11</sup> Véase [www.scribd.com/doc/105228482/Freedom-House-Estudio-proteccion-Legal-de-periodistas-en-Mexico](http://www.scribd.com/doc/105228482/Freedom-House-Estudio-proteccion-Legal-de-periodistas-en-Mexico).

Relator Especial agradece al Gobierno de México su respuesta de 27 de agosto de 2013. Toma nota de que se han iniciado acciones contra los agentes de la policía estatal presuntamente involucrados en el delito y recomienda al Estado que cumpla su obligación de hacer comparecer a los responsables ante la justicia.

81. Varios interlocutores indicaron que también hay niños que, al ser reclutados por grupos de la delincuencia organizada, se convierten en blancos potenciales de la violencia entre cárteles y de la "guerra contra el narcotráfico", circunstancias en que las autoridades se sienten menos obligadas a realizar investigaciones y hacer rendir cuentas a los responsables. El Relator Especial fue informado de que en varias oportunidades, las autoridades habían identificado públicamente a jóvenes inocentes como miembros de pandillas o presuntos autores de actos de violencia delictiva organizada, tras lo cual los habían puesto en libertad sin medidas de protección. Posteriormente se encontraron los cuerpos de esos jóvenes, presumiblemente ejecutados por personas que hacían justicia por mano propia, miembros de carteles rivales o las fuerzas de seguridad.

## **E. Reclusos y detenidos**

82. El Relator Especial observa con preocupación la falta absoluta de información completa y fidedigna sobre las muertes en las prisiones y otros lugares de detención, trátese de homicidios intencionales o suicidios sospechosos. Según la CNDH, 545 internos han sido asesinados desde 2010<sup>12</sup>. Durante la visita del Relator Especial, murieron 13 internos en una cárcel del estado de San Luis Potosí.

83. En los últimos años ha aumentado la frecuencia de los motines en las cárceles. El Relator Especial fue informado de que en el estado de Nuevo León, en febrero de 2012 al menos 44 personas resultaron muertas en un enfrentamiento violento en la cárcel de Apodaca. En las prisiones más grandes, las muertes suelen ser el resultado de motines, fugas en masa y el asesinato selectivo de ciertos reclusos por motivos ligados a las actividades de los cárteles, la corrupción de los guardias y el autogobierno que impera en las cárceles. Durante su visita, el Relator Especial fue informado de casos de personas que habían fallecido tras haber sido detenidas arbitrariamente y torturadas. De igual manera, el Relator Especial se enteró de casos de reclusos que habían sido torturados y luego encontrados muertos.

84. Las autoridades mexicanas no han abordado adecuadamente el problema del autogobierno en las cárceles y al parecer se mantienen al margen del asunto, por temor o complicidad, mientras que los reclusos recurren a la violencia y utilizan armas mortales, en algunos casos con la complicidad directa de las autoridades. Se ha denunciado que en muchos establecimientos penitenciarios el director no llega ni siquiera a entrar en los locales de reclusión. El Relator Especial recomienda que se aborde la falta de rendición de cuentas en los diferentes niveles. Para proteger el derecho a la vida de los reclusos y los detenidos, es imprescindible que las autoridades asuman su responsabilidad de proteger los derechos de las personas privadas de libertad.

## **F. Personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero**

85. Se alertó al Relator Especial acerca de una inquietante serie de homicidios espeluznantes de personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero (LGBT) y de la impunidad generalizada de que gozaban sus autores, a veces con la presunta complicidad de las autoridades encargadas de las investigaciones. Varios interlocutores indicaron que

<sup>12</sup> Véase [www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2013/COM\\_2013\\_114.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2013/COM_2013_114.pdf).

entre 2005 y marzo de 2013 se registraron 555 homicidios motivados por la orientación sexual o la identidad de género de las víctimas. En muchos de los casos aparentemente se utilizaron armas punzocortantes y los cuerpos de muchas de las víctimas presentaban cortes profundos y otras señales de tortura, como violación anal y mutilación genital.

86. Los asesinatos de personas LGBT no dan lugar a ninguna investigación o son objeto de investigaciones viciadas, guiadas por estereotipos y prejuicios. Esta preocupación también fue manifestada por la CNDH, que indicó que los delitos y violaciones a los derechos humanos por orientación sexual, identidad o expresión de género no son hechos aislados, obedecen a patrones de conducta de algunos miembros de la sociedad y del proceder recurrente de ciertos servidores públicos, tales como prejuicios, aversiones y rechazos, lo que refleja la existencia de un problema estructural serio de intolerancia<sup>13</sup>. Se informó al Relator Especial de que las autoridades solían apresurarse en archivar esos expedientes, tildaban esas muertes de "crímenes pasionales" y optaban por no seguir tramitando esas causas con la debida seriedad.

87. El Relator Especial también recibió información sobre el caso de dos personas LGBT que denunciaron haber recibido amenazas de muerte a las autoridades y a la comisión de derechos humanos de su estado y fueron asesinadas sin que hubiera habido intervención alguna ni se hubieran adoptado medidas de protección. Según la información recibida, la CNDH ha examinado una serie de delitos motivados por la homofobia cuyos autores fueron identificados como civiles y agentes de la policía. La implicación de que la policía está involucrada se refuerza a nivel sistémico por la impunidad que impera a gran escala.

88. El Gobierno aseguró al Relator Especial que seguiría ocupándose de esta cuestión, en particular mediante la reactivación de una campaña contra la homofobia y otros mecanismos jurídicos y de políticas. El Relator Especial hace hincapié en la importancia de que todas las personas involucradas en la amenaza de muerte o el asesinato de personas LGBT rindan cuentas de sus actos.

## V. Conclusiones

89. **Parece haber un amplio consenso entre los diversos niveles de gobierno y la sociedad civil en que la solución a largo plazo del problema de la violencia en México pasa por el establecimiento de un sistema sólido de aplicación de las leyes que se ajuste a las normas internacionales relativas al derecho a la vida y otros derechos humanos fundamentales. La necesidad de alcanzar este objetivo lo antes posible debería ser el eje rector de todas las reformas de política y de otra índole.**

90. **Será de primordial importancia para México y sus vecinos —de hecho para la causa de la protección del derecho a la vida en todo el mundo— que México realice un esfuerzo concertado para apartarse de los sistemas de justicia militar y recurrir en su lugar a la justicia civil. En gran parte, estos propósitos están declarados en las políticas del Gobierno, pero todavía no se han traducido en una aplicación concreta. El aspecto principal de cualquier esfuerzo para seguir por este camino que pueda gozar de credibilidad local e internacional tendrá que ser el establecimiento de un sistema de justicia civil sólido: un sistema en que las instituciones sean fuertes e independientes y estén interconectadas y en que las leyes sean claras, se ajusten a las normas internacionales y formen parte integrante de la cultura institucional y pública.**

91. **Tal sistema debería utilizarse entonces en forma coordinada y coherente para hacer frente a los delitos del pasado y los delitos nuevos y para sentar los cimientos de**

<sup>13</sup> Véase [www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2010\\_homofobia.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2010_homofobia.pdf).

un futuro en el que haya una cultura de la rendición de cuentas. La impunidad constituye el talón de Aquiles del sistema actual. Si realmente es verdad —como parecen indicar las cifras citadas— que solo 1 o 2 millares de los más de 100.000 homicidios de la administración federal anterior dieron lugar a una sentencia condenatoria, no es necesario seguir buscando las causas de la violencia desenfrenada que impera en ciertas regiones del país. La rendición de cuentas conforme a lo previsto en la ley es la clave para reducir el altísimo y alarmante nivel de pérdidas de vidas que se asocia actualmente con México, rebajándolo al menos al nivel que tenía en un pasado no tan lejano, y seguir avanzando a partir de ahí.

92. México debería seguir ajustando sus sistemas nacional y estatal al marco internacional de derechos humanos.

## VI. Recomendaciones

### A. Marco jurídico y de políticas

93. Se debería promulgar la legislación federal y estatal pendiente de aprobación para hacer efectiva la reforma constitucional sobre los derechos humanos. Las propuestas presentadas recientemente al Congreso Federal que debilitarían las cláusulas progresistas de la reforma deberían ser rechazadas. Se debería mantener y proteger el principio *pro homine* y reforzar la paridad entre el derecho internacional y el derecho nacional.

94. Debería acelerarse la puesta en marcha del nuevo sistema de justicia penal oral y acusatorio a nivel federal y estatal.

95. Debería aprobarse legislación secundaria para que la Procuraduría General de la República sea completamente independiente del poder ejecutivo con arreglo al nuevo marco constitucional.

96. El sistema de defensoría pública debería ser independiente del ejecutivo a nivel federal y en todos los estados, y debería mejorarse su infraestructura y asignarle suficientes recursos humanos y financieros, de conformidad con el principio de igualdad entre las partes en el sistema de justicia penal.

97. Las comisiones de derechos humanos deberían aprovechar mejor las facultades que les otorga la ley para hacer un seguimiento de sus recomendaciones en casos de procesos judiciales por homicidio.

98. 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.

99. 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.

100. 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.

101. 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.
102. Se debería considerar la posibilidad de 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.
103. Deberían adoptarse todas las medidas necesarias, con efecto inmediato, para que la defensa de la seguridad pública esté en manos de civiles y no de las fuerzas de seguridad militares.
104. Deberían adoptarse todas 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.
105. Debería enmendarse el Código de Justicia Militar para que todas las violaciones de los derechos humanos presuntamente cometidas por militares sean objeto de investigación exhaustiva, procesamiento y juicio por autoridades civiles. Se deberían transferir de inmediato todas esas causas a la jurisdicción civil. Los investigadores militares no deberían iniciar investigaciones sobre violaciones de los derechos humanos.
106. México debería velar por que se instituya por ley la gendarmería nacional de conformidad con lo previsto, y que sus agentes reciban capacitación adecuada para realizar tareas de seguridad pública de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y estén sujetos a medidas efectivas de rendición de cuentas ante autoridades civiles y dirigidos por personal civil sin un perfil militar.
107. Debería enmendarse la Constitución para aprobar una ley general sobre el uso de la fuerza —en particular durante las manifestaciones y los arrestos— que se aplique a todas las fuerzas de seguridad federales, estatales y municipales, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos más exigentes.
108. La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada debería reformarse de modo que el homicidio esté entre los delitos que pueden estar ligados a la delincuencia organizada.
109. Los casos de homicidio supuestamente vinculados a la delincuencia organizada deberían remitirse a la jurisdicción federal en virtud de una reforma de la legislación federal que faculte a las autoridades federales para investigar, enjuiciar y juzgar esas causas si las autoridades estatales no están en condiciones o no están dispuestas a hacerlo.
110. México debería colaborar con los países de América Central para establecer bases de datos compartidas con información sobre huellas dactilares, ADN, genética y personas en paradero desconocido. También debería crearse una base de datos compartida sobre restos no identificados.

## B. Personas vulnerables

111. Se deberían iniciar con prontitud investigaciones exhaustivas, imparciales y diligentes de los homicidios de mujeres, migrantes, periodistas y defensores de los derechos humanos, niños, reclusos y detenidos y personas LGBT.

112. Se debería considerar la posibilidad de tipificar el feminicidio en todos los códigos penales pertinentes sobre la base de características objetivas; se deberían estandarizar los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el país; y se debería aplicar plenamente la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Campo Algodonero*.

113. Debería crearse un corredor seguro para los migrantes en tránsito, con mayor protección durante el viaje; debería adoptarse una serie de medidas de protección y rendición de cuentas para prevenir las agresiones en los centros de acogida para migrantes; debería fortalecerse la cooperación entre dependencias estatales y organizaciones comunitarias para prestar asistencia humanitaria a los migrantes; se debería dar reparación adecuada a las víctimas de la violencia cometida en el país; se debería estudiar la posibilidad de adoptar un planteamiento según el cual los migrantes indocumentados puedan ejercer sus derechos, como el de denunciar delitos a las autoridades sin temer que los detengan; y, en coordinación con el Estado de origen, se deberían repatriar los cuerpos en condiciones dignas.

114. Deberían adoptarse protocolos especiales de investigación para los delitos cometidos contra periodistas y defensores de los derechos humanos, que exijan un examen exhaustivo de la posibilidad de que el delito haya estado motivado por la profesión de la víctima.

115. Debería llevarse a cabo la reciente reforma que permite que las autoridades federales ejerzan eficazmente su jurisdicción sobre delitos cometidos contra la libertad de expresión. Debería dotarse a la fiscalía especial de un rango jurídico apropiado, autonomía y recursos suficientes.

116. Debería prestarse atención a lograr la plena aplicación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, destinando los recursos financieros y humanos necesarios para una puesta en marcha efectiva y transparente del Mecanismo, garantizando una estrecha coordinación entre los órganos responsables de las medidas preventivas y protectivas y logrando la plena participación de periodistas, defensores de los derechos humanos, la sociedad civil y los beneficiarios en la puesta en marcha y el funcionamiento del Mecanismo. Se debería dar a conocer la existencia del Mecanismo, especialmente a nivel local.

117. Deberían adoptarse medidas adecuadas para proteger el derecho a la vida de los niños, en particular durante las operaciones de orden público. Deberían establecerse reglamentos para las fuerzas armadas, la policía y el personal judicial sobre el modo de proteger los derechos de los niños en las investigaciones de homicidios. Deberían recopilarse datos sobre el número de niños asesinados y las políticas públicas efectivas que se hayan adoptado para evitar que los adolescentes sean reclutados por la delincuencia organizada.

118. Deberían mejorarse las condiciones de todos los detenidos, de conformidad con las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, y debería garantizarse el derecho a la vida de todos los internos.

119. Se debería formar y sensibilizar a la policía y las demás autoridades sobre las cuestiones de identidad de género y orientación sexual; deberían preverse medidas protectivas y preventivas; y debería fomentarse la tolerancia en la sociedad.

### **C. Recomendaciones generales**

120. La protección del derecho a la vida, en particular la cuestión de la rendición de cuentas, debería ocupar un lugar central en el plan nacional de derechos humanos que está actualmente en proceso de elaboración.

121. Los funcionarios gubernamentales no deberían hacer declaraciones públicas sobre la licitud de una muerte sin haber examinado los hechos debidamente; de igual manera, jamás debería estigmatizarse a las víctimas de la violencia.

122. Se debería procurar la aplicación pronta y efectiva de la Ley General de Víctimas y garantizar la participación plena y representativa de la sociedad civil y de las víctimas en la aplicación y el funcionamiento de la Ley. México debería asegurarse de que ello ocurra también a nivel local.

---