



COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS SEXTO EXAMEN DE MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2019

COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS

IDHEAS LITIGIO ESTRATÉGICO EN DERECHOS HUMANOS

FEDERACIÓN INTERNACIONAL POR LOS DERECHOS HUMANOS

INFORME SOBRA

**INFORME SOMBRA
SOBRE EL SEXTO EXAMEN DE MÉXICO
ANTE EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS**

Índice

- I. Introducción**

- II. La Militarización de la seguridad pública en México no cumple con los requisitos de excepcionalidad y temporalidad establecidos en la Observación General número 5 y 29 del artículo 4 del Pacto sobre Estados de Excepción**
 - A. Guardia Nacional
 - B. Ley de Registro de Detenciones
 - C. Ley de Uso de la Fuerza

- III. Derecho a la vida; prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; derecho a la libertad y a la seguridad personales, artículos 2, 6, 7 y 9 lista de cuestiones**
 - A. Crímenes de lesa humanidad cometidos por fuerzas de seguridad
 - 1. Tortura
 - 2. Desaparición forzada
 - a) Fosas Clandestinas
 - 3. Ejecuciones
 - 4. Desplazamiento interno forzado
 - 5. Arraigo
 - 6. Jurisdicción Militar
 - B. Delitos cometidos durante la Guerra Sucia
 - 1. Caso de Rosendo Radilla Pacheco

- IV. Violencia contra la mujer**
 - A. Desapariciones de mujeres, adolescentes y niñas
 - B. Tortura y otros tratos o penas crueles e inhumanos o degradantes
 - C. Homicidios dolosos, ejecuciones extrajudiciales y feminicidios

- V. Conclusiones y Recomendaciones**
 - A. Conclusiones
 - B. Recomendaciones

Lista de abreviaturas:

CAT: Comité contra la Tortura
CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CJF: Consejo de la Judicatura Federal
CMDPDH: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
CMPP: Código Militar de Procedimientos Penales
CNB: Comisión Nacional de Búsqueda
CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNS: Comisión Nacional de Seguridad
CorteIDH o Corte: Corte Interamericana de Derechos Humanos
ENADID: Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
ENAH: Escuela Nacional de Antropología e Historia
ENOE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENVIPE: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
FEIDDF: Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Desaparición Forzada
FEIDT: Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura
FFAA: Fuerzas armadas
FGR: Fiscalía General de la República
GN: Guardia Nacional
MICIM: Mecanismo Internacional contra la Impunidad en México
OEA: Organización de los Estados Americanos
ONU: Organización de las Naciones Unidas
PGR: Procuraduría General de la República
SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB: Secretaría de Gobernación
SEMAR: Secretaría de Marina
SSPF: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
SESNSP: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

I. Introducción

México ha acumulado cifras alarmantes de víctimas de asesinatos, torturas, desapariciones forzadas en lo que se conoció como la “guerra contra las drogas”. Desde diciembre de 2006, el ex presidente Felipe Calderón desplegó a miles de soldados y marinos para desempeñar tareas de seguridad pública y para emplear la fuerza letal en contra de quienes han sido considerados integrantes de las organizaciones criminales.¹ La estrategia de seguridad ha provocado una escalada de violencia en el país sin precedentes que ha producido un número indeterminado de víctimas directas e indirectas; esto ha sido, en parte, por el despliegue de fuerzas armadas (FFAA) para ejercer tareas de seguridad pública. Anualmente se han desplegado en promedio más de 50 mil elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y más de 8 mil de la Secretaría de la Marina (SEMAR) para el desempeño de tareas de seguridad pública.² **Luego de dos sexenios, la militarización en México sigue siendo utilizada como herramienta de seguridad pública, generando altos índices de violencia y violaciones graves a los derechos humanos. Es el caso que, en lo que va de 2019 se han desplegado ya 62 mil 954 militares - cifra que rebasa todos los años anteriores.**³

La preocupación por la situación de derechos humanos en México ha sido compartida por mecanismos internacionales.⁴ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, luego de su visita a México en octubre de 2015, indicó que “para un país que no se encuentra en medio de un conflicto armado, las cifras son, simplemente impactantes”. Por otro lado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su visita a México constató que la militarización de zonas del país ha tenido como consecuencia el incremento

¹ Instituto para la Seguridad y la Democracia, a.c. (insyde), cmdpdh, ccdh, Informe sobre el estado del marco normativo y la práctica de la tortura en México (México d.f.: cmdpdh, 2014), consultado el 10 de junio de 2016, 6, <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-sobre-tortura-relator-onu-abril-2014.pdf>

² SEDENA, solicitud de información folio: 0000700107419. Fecha de respuesta: 23 de mayo de 2019

³ SEDENA, solicitud de información folio: 0000700107419. Fecha de respuesta: 23 de mayo de 2019

⁴ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan 3 E. Méndez, Misión a México, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3; Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christoff Heyns, Misión a México, 28 de abril de 2014; CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México (Washington D.C.: OAS, 2016), 108., OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1; Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México. 7/10/2015; Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias. Misión a México. A/HRC/19/58/Add.2; Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, – Informe sobre la misión cumplida en México, E/CN.4/2002/72/Add.1

de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como de los niveles de impunidad.⁵

No obstante, pese a la correlación entre la presencia de las fuerzas armadas y el incremento en las violaciones a derechos humanos, el modelo de militarización de la seguridad pública ha sido institucionalizado por el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador, quien a menos de un año de su administración creó una Guardia Nacional (GN). Esta institución se creó a través de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ el pasado 26 de marzo de 2019. Dicha reforma⁷ establece que la Guardia Nacional será una fuerza de carácter civil, adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana⁸. Sin embargo, los artículos transitorios de la reforma evidencian el carácter militar de la misma, ya que la GN se compone de elementos militares, marinos y policías federales, y las FFAA participan en el diseño de su estructura, reglas y procedimientos⁹.

La creación de la Guardia Nacional es una prueba de que, pese al reconocimiento por la actual administración de los altos y críticos niveles de violencia, el Estado mexicano sigue fallando en la adopción de medidas adecuadas y eficaces para prevenir, investigar y sancionar los crímenes atroces cometidos desde la implementación de una política de seguridad de corte castrense, así como de adoptar una política que priorice el acceso a la justicia, verdad, reparación integral y medidas de no repetición dirigida a las miles víctimas de las graves violaciones a los derechos humanos.

⁵ CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México (Washington D.C.: OAS, 2016), 108., OEA/Ser.L/V/II.100

⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf.

⁷ Reforma 235: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 26-03-2019 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_235_26mar19.pdf.

⁸ CPEUM art. 21, párr. 11 y 12, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf.

⁹ Artículos transitorios disponibles en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_235_26mar19.pdf:

Segundo. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. [...]

Sexto. [Durante cinco años] las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

Peor aún, la desconfianza en las instituciones y los altos niveles de impunidad han provocado que más del 90 por ciento de los crímenes no sean denunciados en México, es decir que las cifras de desaparición forzada, tortura y asesinato probablemente son mucho más altas que las que se reportan en los informes oficiales.¹⁰

En este informe sombra al Comité de Derechos Humanos argumentamos que, de conformidad con el artículo 2, 4, 6, 7 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en México se cometen asesinatos, desapariciones forzadas y tortura, tanto por actores gubernamentales federales, como por miembros de la delincuencia organizada, bajo patrones de violencia, sistemáticos y/o generalizados, desde diciembre de 2006 a la fecha. De acuerdo a la información recabada y analizada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), argumentamos que estas violaciones graves a los derechos humanos constituyen crímenes que no son actos aislados y que por el contrario, constituyen crímenes de lesa humanidad.

II. La Militarización de la seguridad pública en México no cumple con los requisitos de excepcionalidad y temporalidad establecidos en la Observación General número 5 y 29 del artículo 4 del Pacto sobre Estados de Excepción¹¹

La denominada “guerra contra las drogas” tuvo aparejada la militarización de la seguridad pública consistiendo así en el despliegue de las FFAA en varias entidades del país con la finalidad de “fortalecer” a las fuerzas policiales. Diversos organismos internacionales de

¹⁰ Atrocidades Innegables Confrontando Crímenes De Lesa Humanidad En México, disponible en: www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf

¹¹ 10. Teniendo en cuenta los cambios introducidos al artículo 29 de la Constitución Nacional, sírvanse proporcionar información actualizada acerca del marco normativo que regula los estados de excepción y comentar dicho marco a la luz del artículo 4 del Pacto y de la Observación general No. 29 del Comité (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11). Sírvanse también informar si, desde la adopción de las anteriores observaciones finales del Comité, se ha declarado algún estado de excepción o si ha existido alguno de hecho en alguna región y, de ser el caso, sírvanse proporcionar información detallada al respecto. Asimismo, y en relación con las anteriores observaciones finales del Comité (párrafo 11), sírvanse proporcionar información actualizada acerca de las medidas adoptadas y los resultados obtenidos para garantizar que la seguridad pública sea mantenida, en la mayor medida posible, por fuerzas de seguridad civiles y no militares, y en ningún caso por “grupos de autodefensa” o similares.

derechos humanos tanto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹², como de la Organización de los Estados Americanos (OEA), han constatado que en México la militarización ha tenido como consecuencia el incremento de la violencia, de las violaciones a los derechos humanos, así como de los altos niveles de impunidad.¹³ Es el caso que, en cuatro sentencias en contra del Estado mexicano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte o CorteIDH) ha advertido que la presencia militar acompañada de intervención de las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar un riesgo para los derechos humanos.¹⁴

Sin embargo, la política de seguridad de corte militar ha sido la estrategia implementada desde hace más de dos sexenios. La implementación de esta política, además de incrementar la situación de violencia en el país, ha traído un número alarmante de graves violaciones a derechos humanos como la tortura, desaparición forzada y ejecuciones arbitrarias. Como mencionamos previamente, se han desplegado en promedio más de 50 mil elementos de la SEDENA y más de 8 mil de la SEMAR para el desempeño de tareas de seguridad pública.¹⁵ De forma preocupante, **en lo que va de 2019 se han desplegado ya 62 mil 954 militares - cifra que rebasa todos los años anteriores.**¹⁶

El proceso de la implementación de lógicas militares ya no sólo se concentra en dirigir a los cuerpos de policía, sino que ha expandido su influencia también al diseño e implementación de legislación y políticas en materia de seguridad nacional. Resultando así en una creciente

¹² Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan 3 E. Méndez, Misión a México, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3; Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christoff Heyns, Misión a México, 28 de abril de 2014; CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México (Washington D.C.: OAS, 2016), 108., OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1; Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México. 7/10/2015; Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias. Misión a México. A/HRC/19/58/Add.2; Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, – Informe sobre la misión cumplida en México, E/CN.4/2002/72/Add.1

¹³ CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México (Washington D.C.: OAS, 2016), 108., OEA/Ser.L/V/II.100

¹⁴ Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209. 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 García Cruz y Sánchez Silvestre Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 273. 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

¹⁵ SEDENA, solicitud de información folio: 0000700107419. Fecha de respuesta: 23 de mayo de 2019

¹⁶ SEDENA, solicitud de información folio: 0000700107419. Fecha de respuesta: 23 de mayo de 2019

militarización que ha provocado que lógicas antes exclusivas de autoridades militares estén siendo incorporadas a cuerpos de seguridad interna y otras esferas políticas.¹⁷ Esto ha tenido como consecuencia que se hayan realizado más de **7 mil detenciones de civiles anualmente realizadas tanto por elementos de la SEDENA y casi 600 detenciones por la SEMAR.¹⁸ Igualmente de 2006 a 2018 la SEDENA estuvo involucrada en 4,495 enfrentamientos¹⁹ y la SEMAR en 398.²⁰** Esto también incluye el otorgamiento de competencias que sólo corresponden a jurisdicción civil en varios artículos del Código Militar de Procedimientos Penales los cuales vulneran los derechos humanos en diferentes maneras, lo cual será desarrollado en el capítulo de jurisdicción militar más adelante.

En este contexto de violencia, son los militares los que en su mayoría han sido señalados por la comisión de graves violaciones a los derechos humanos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha registrado un número importante de quejas en contra de la SEDENA y de la SEMAR.

Se registraron 185 quejas en contra de la SEDENA y 116 en contra de la SEMAR por desaparición forzada²¹; 4,604 quejas contra SEDENA y 1,107 contra SEMAR por tortura y tratos crueles, inhumanos y/o degradantes y 12 quejas contra SEDENA por ejecución sumaria o extrajudicial.²²

Número de quejas y perpetrador	Por tortura y tratos crueles, inhumanos y/o degradantes	Por desaparición forzada	Por ejecución sumaria o extrajudicial
SEDENA	4,604	185	12
SEMAR	1,107	116	

¹⁷ Amicus curiae sobre la inconstitucionalidad de las reformas al Código de Justicia Militar y la expedición del Código Militar de Procedimientos Penales, <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-amicus-justicia-militar-8-julio-2019.pdf>

¹⁸ SEMAR, solicitud de información folio: 0001300054919. Fecha de respuesta: 08 de mayo de 2019. SEDENA, solicitud de información folio: 0000700055518. Fecha de respuesta: 06 de abril de 2018.

¹⁹ SEDENA, solicitud de información folio: 0000700161219. Fecha de respuesta: 14 de junio de 2019.

²⁰ SEMAR, solicitud de información folio: 0001300055919. Fecha de respuesta: 08 de mayo de 2019.

²¹ CNDH, solicitud de información folio: 3510000037619. Fecha de respuesta: 13 de mayo de 2019.

²² CNDH, solicitud de información folio: 3510000023119. Fecha de respuesta: 04 de abril de 2019.

Igualmente, la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura registró un total de 2,467 investigaciones penales en contra de elementos de la SEDENA y SEMAR por la comisión de actos constitutivos de tortura. El 70% de estos expedientes en trámite por tortura corresponden a la SEDENA.²³

A pesar de que en la reciente sentencia de la CorteIDH en el caso Alvarado y otros vs. México²⁴, se reiteró que el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana deben ser responsabilidad principal de la policía civil y que cualquier uso de las FFAA debe ser “**a) extraordinaria...; b) subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles...; c) Regulada**, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza... y; d) **Fiscalizada**, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces”. La militarización de la seguridad pública no ha terminado, ni ha cumplido con estándares internacionales sobre su presencia ejerciendo labores de seguridad pública, y por el contrario se ha constitucionalizado en la reforma que crea la GN.²⁵

En este capítulo se desarrollará cómo la creación de la nueva GN es contraria a la Observación Número 29 y 5 de este Comité, donde se plantea que para que un “Estado adopte la decisión de invocar el artículo 4 es necesario que se reúnan dos condiciones fundamentales: que la situación sea de un carácter excepcional que ponga en peligro la vida de la nación y que el Estado Parte haya proclamado oficialmente el estado de excepción”²⁶. En el caso de México la militarización de la seguridad pública no ha sido ni excepcional ni temporal, ni tampoco ha argumentado el Estado que la situación amerita proclamar un estado de excepción para justificar la militarización. Por el contrario, pareciera existir un estado de excepción de facto desde el 2006.

²³ FGR, solicitud de información folio: 0001700094119. Fecha de respuesta: 04 de abril de 2019.

²⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO ALVARADO ESPINOZA Y OTROS VS. MÉXICO SENTENCIA DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas) http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf

²⁵ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019 “La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.”

²⁶ Observación General Número 29, https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN29

A. Guardia Nacional

Como fue mencionado anteriormente, el 26 de marzo de 2009 se publicó una reforma constitucional que crea la GN,²⁷ iniciativa propuesta por el presidente Andrés Manuel López Obrador. La GN nace en la norma como una institución de carácter civil, adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana²⁸, pero *de facto* es un cuerpo de seguridad militarizado, ya que no establece salvaguardias suficientes para poder asegurarse que la composición de la GN esté completamente depurada de fuerzas armadas.

La reforma Constitucional cuenta con varios artículos transitorios que autorizan al Ejecutivo Federal para disponer de la fuerza armada permanente (Ejército y Marina) para hacer tareas de seguridad pública, de la misma forma en la que se ha llevado a cabo por más de 12 años. Si bien se establece que el plazo máximo en que las FFAA podrán desempeñar esas tareas es de cinco años, lo cierto es que para ello se adoptaron diversas leyes que facultan a las fuerzas armadas a seguir realizando labores de seguridad pública, las cuales van en contravención con las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos.²⁹

Observamos con preocupación que, aunque la GN³⁰ debiera ser propiamente civil de conformidad con la reforma constitucional, no se excluyó en la ley (artículo 14) que el o la comandante proviniera de instituciones castrenses. Por un lado, se solicita que la comandancia tenga comprobada “experiencia mínima de veinte años en materia de seguridad”, lo que no excluye a miembros de las fuerzas armadas para ejercer esta labor. Esto provocó que diferentes mandatos especiales de las Naciones Unidas³¹ expresaran su preocupación por la reforma constitucional planteada y por el mantenimiento de una institución con rasgos militares, no obstante, estos rasgos permanecen en la normativa.

²⁷ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

²⁸ CPEUM art. 21, párr. 11 y 12, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf.

²⁹ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019 “

³⁰ Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019 “**Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.”

³¹ Guardia Nacional provoca grave preocupación, expresan expertos de la ONU, 6 de febrero de 2019, <http://www.onunoticias.mx/guardia-nacional-provoca-grave-preocupacion-expresan-expertos-de-la-onu/>

Por otro lado, sobre los requisitos de ingreso a la GN, no se previó un término o plazo de separación de las fuerzas armadas, la ley únicamente prevé que “[e]n su caso, estar funcionalmente separado de su institución armada de origen y quedar adscrito a la GN, sujeto a la disciplina, fuero civil y cadena de mando establecidos en esta Ley”. Lo que sería insuficiente si se desea una fuerza de formación y profesionalización civil, dado que permite que un integrante de las fuerzas armadas pueda retirarse de su cargo y sin ningún plazo podría inscribirse a la Guardia Nacional.

Frente a estos riesgos, la CNDH presentó un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación³². Sin embargo, mientras se resuelva el caso, la GN entró en funciones en gran parte del territorio, sin tener base jurídica o decreto que establezca el objetivo de la GN en ciertos territorios y su temporalidad. El 12 de agosto, el comandante de la Guardia Nacional, Luis Rodríguez Bucio, ex militar y ex general de brigada del Estado mayor de México, informó que 58 mil 602 elementos fueron desplegados en el territorio mexicano. El presidente Andrés Manuel López Obrador comentó que 56 mil 191 de ellos provienen de la Policía Militar, la Policía Naval y la Secretaría de la Defensa Nacional, y 2 mil 411 se han incorporado de la Policía Federal.³³

Lo mencionado anteriormente impide tener verdaderas salvaguardias para conservar el carácter civil de una fuerza de seguridad pública. Por ello argumentamos que no se cumplen con los criterios de excepcionalidad y temporalidad de la Observación General 4 y 29 del Pacto, lo cual resulta contrario al artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por otro lado, en el mes de marzo de 2019, fueron aprobadas tres leyes secundarias de importancia como consecuencia de la reforma constitucional que tuvo como objetivo la creación de la GN. Estas fueron: la Ley de Registro de Detenciones, Ley de Guardia Nacional y Ley de Uso de la Fuerza, sobre las cuales desarrollaremos a continuación su incompatibilidad de conformidad con el Pacto y otros estándares internacionales. Deseamos destacar que durante el proceso de redacción de estas leyes, las organizaciones de la sociedad civil y/o víctimas no fueron partícipes en la construcción ni discusión de las mismas. Leyes

³² Leyes secundarias de la Guardia Nacional podrían ser violatorias de Derechos Humanos: CNDH, <https://www.forbes.com.mx/leyes-secundarias-de-la-guardia-nacional-podrian-ser-violatorias-de-derechos-humanos-cndh/>

³³ Guardia Nacional ya tiene desplegados a 58 mil elementos en el país; hay mayor presencia en el Edomex , 13 de agosto de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/08/guardia-nacional-mexico-edomex/>

como éstas debieron estar abiertas a debate y discusión amplia y transparente, escuchando las voces de especialistas en derechos humanos, personas defensoras, organizaciones de la sociedad civil, víctimas, entre otras.

B. Ley de Registro de Detenciones³⁴

La **Ley de Registro de Detenciones** fue expedida el 27 de mayo de 2019 de conformidad con los transitorios de la reforma constitucional que crean la GN. En el análisis de la normativa observamos con preocupación que la ley no obliga a las FFAA a reportar una detención. A pesar de que la ley en su artículo 19 contiene la obligación de que las autoridades que realicen función de apoyo de la seguridad pública, como lo son las FFAA, deberán dar aviso en caso de detención, en el Quinto Transitorio se señala que: la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto en la presente Ley; en este caso, no será aplicable lo dispuesto en el artículo 19. Es decir, la Ley no obliga a las autoridades castrenses a reportar una detención. Lo cual observamos con preocupación y solicitamos sea advertido por parte de este Comité.

Así mismo, observamos con preocupación que la Ley prevé dentro de sus transitorios reformas a la Ley de Migración con el objeto de crear un registro de personas migrantes detenidas.³⁵ Es importante destacar que de la Ley de Migración no se desprenden supuestos específicos para la detención migratoria. Es decir, la privación de la libertad de personas migrantes no cuenta con parámetros dentro de la ley que permitan evaluar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la detención caso por caso. Este transitorio es preocupante porque podría tener consecuencias para las personas en búsqueda de protección internacional. Este transitorio y su posterior reforma a la Ley de Migración podrían desencadenar en el uso automático y arbitrario de la figura de la detención.

C. Ley de Uso de la Fuerza³⁶

³⁴ Decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561286&fecha=27/05/2019

³⁵Id. “Octavo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las reformas necesarias a la Ley de Migración con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas que cuente con las mismas garantías procesales, de protección y de seguridad que las previstas en la presente Ley.”

³⁶DECRETO por el que se expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561287&fecha=27/05/2019

Sobre la **Ley de Uso de la Fuerza**, observamos que la misma inhibe el derecho a manifestarse y asociarse pacíficamente. En el análisis de la ley encontramos definiciones y calificaciones que permiten la discrecionalidad tal y como es el concepto de “manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito”, de acuerdo al artículo 27. El hecho de calificar que existen manifestaciones con objeto lícito supone entonces que podrían existir manifestaciones con objeto ilícito, lo cual limitaría el derecho a la manifestación *a priori*. Otro tema de preocupación sobre esta normativa es la discrecionalidad, ya que la ley no prevé quién calificaría a las manifestaciones de objeto lícito o ilícito por lo cual permite la discrecionalidad del funcionario que la aplica. En la ley también se incluyen disposiciones sobre “manifestaciones o reuniones públicas [que] se tornen violentas”, nuevamente permitiendo la discrecionalidad e interpretación del funcionario encargado de aplicar la ley inhibiendo el derecho a la manifestación. Además, la condición que establece la ley de no utilizar armas de fuego cuando las manifestaciones sean lícitas, podría ser fuente de arbitrariedad y violaciones a los derechos humanos, en particular sobre la vida e integridad de las personas.

Por otro lado, de conformidad con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley³⁷ se establecen los principios de gradualidad cuando el empleo de armas de fuego sea inevitable. En este caso compartimos las preocupaciones observadas por la oficina de la Alta Comisionada en su análisis advirtiendo que en la ley “no se haya establecido el mismo nivel de información en los informes sobre el uso de la fuerza física o incapacitante que cuando se emplean armas”.³⁸ Destacamos que la ley no establece los criterios de uso de armas de fuego los cuales incluyen la moderación, la reducción de daños, la asistencia inmediata a servicios médicos y la notificación del sucedido a la brevedad.³⁹ En consecuencia, la ley no cumple con los criterios adecuados ni suficientes de estándares internacionales y debería ser sometida a un escrutinio

³⁷ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2008.pdf>

³⁸ Avances y preocupaciones en las leyes sobre uso de la fuerza y registro de detenciones https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1273:avances-y-preocupaciones-en-las-leyes-sobre-uso-de-la-fuerza-y-registro-de-detenciones&Itemid=265

³⁹ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2008.pdf> 5. Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana; c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas; d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

por parte del Comité para realizar recomendaciones específicas sobre la regulación del principio de gradualidad cuando el uso de arma de fuego sea inevitable.

III. Derecho a la vida; prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; derecho a la libertad y a la seguridad personales, artículos 2, 6, 7 y 9 lista de cuestiones⁴⁰

En este capítulo desarrollaremos cómo a partir de la documentación que realiza la CMDPDH hemos identificado que la política de seguridad de corte militar implementada por el Estado mexicano está directamente correlacionada con los altos índices de graves violaciones a los derechos humanos que se cometen en México por parte de autoridades del Estado, ocasionando así violaciones a los artículos 2, 6, 7 y 9 del Pacto.

Así mismo, podemos afirmar que las graves violaciones en México siguen patrones que dan cuenta de un actuar criminal repetido, esas violaciones a derechos humanos se cometen de forma sistemática y generalizada en contra de la población civil, bajo una política que permite y no castiga estos crímenes, por lo tanto argumentamos que constituyen crímenes de lesa humanidad. En este capítulo desarrollaremos los crímenes de lesa humanidad cometidos por fuerzas de seguridad del Estado.

A. Crímenes de lesa humanidad cometidos por fuerzas de seguridad

Para poder afirmar que la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones en México constituyen crímenes de lesa humanidad, es necesario analizar el carácter sistemático del ataque, es decir, comprobar el “carácter organizado de los actos de violencia cometidos y la improbabilidad de su carácter fortuito”.⁴¹ Este carácter sistemático se traduce en la repetición deliberada y regular de comportamientos criminales similares, en donde existe un patrón de crímenes cuya similitud no es accidental y en donde hay elementos que desarrollan su

⁴⁰ 12. Sírvanse proporcionar información acerca de las medidas adoptadas tanto a nivel federal como estatal para prevenir, investigar y sancionar los abusos y violaciones de derechos humanos cometidos por miembros de las fuerzas armadas o de seguridad incluyendo ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y tortura, así como para garantizar que los mismos actúen de forma compatible con los derechos humanos contenidos en el Pacto. Sírvanse incluir información sobre las medidas adoptadas para regular el uso de la fuerza pública. Sírvanse también acompañar información desde la adopción de las anteriores observaciones finales del Comité sobre: a) el número de denuncias recibidas en relación con violaciones de los derechos humanos presuntamente cometidas por miembros de las fuerzas armadas o de seguridad, indicando la violación de la que se le acusaba y el lugar de comisión de la misma; b) las investigaciones realizadas y las sentencias dictadas, indicando si fueron condenatorias o absolutorias; y c) las medidas de reparación otorgadas a las víctimas.

⁴¹ Ver: https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_mexique-ld2-1-2.pdf

carácter organizado, su patrón regular, su ejecución con base en una política común o con los recursos públicos o privados utilizados.

Otro de los elementos para afirmar que se cometen crímenes de lesa humanidad es el ataque contra la población civil. De los casos conocidos por instancias nacionales e internacionales, las víctimas de los crímenes de lesa humanidad son civiles, quienes al momento de su detención y posterior tortura se les acusó falsamente de algún delito relacionado con delincuencia organizada, tráfico de drogas, secuestro, portación de armas de uso exclusivo del ejército, entre los más comunes. Estos civiles son, en la mayoría de los casos, víctimas durante operativos en los que se les detiene de forma arbitraria en las llamadas “cacerías”, los cuales son presentados como miembros o colaboradores de cárteles.⁴² Los casos documentados por la CMDPDH muestran un escenario claro de crímenes cuyos patrones se repiten, es decir, se trata de casos similares que denotan la improbabilidad de su carácter fortuito.⁴³

A continuación desarrollaremos el carácter generalizado y sistemático de los crímenes de lesa humanidad, incluida la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones y su vínculo con la obstrucción de justicia e impunidad.

1. Tortura

A pesar de que el país ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales, la tortura, incluida el uso de la violencia sexual como forma de tortura, sigue siendo practicada de manera generalizada y sistemática, a pesar de la aprobación ya hace dos años de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

De acuerdo a la Fiscalía General de la República (FGR) de **2006 a 2018 se han iniciado un total de 10,787 investigaciones penales (5,753 averiguaciones previas y 5,034 carpetas de**

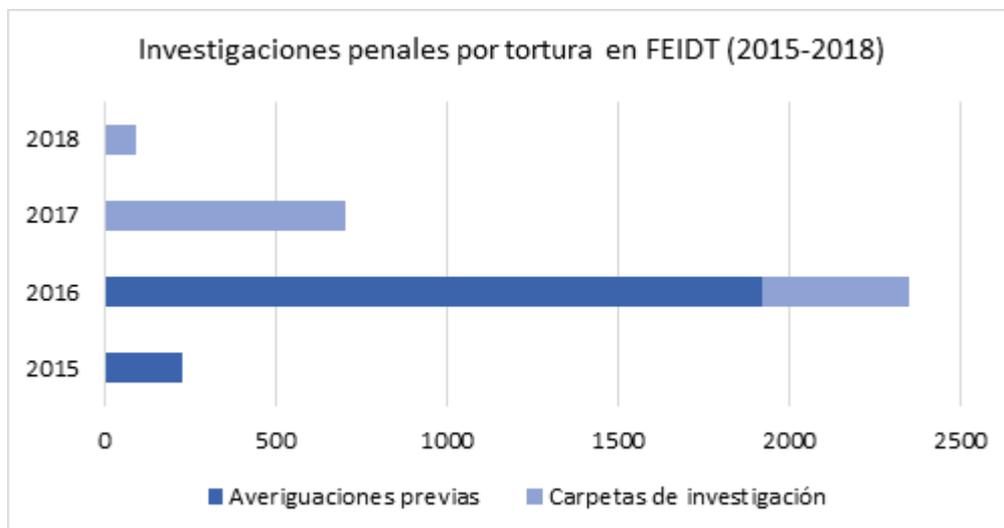
⁴² México: Asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad, Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, disponible en: https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_mexique-ld2-1-2.pdf

⁴³ Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Chihuahua, México entre 2008 y 2010, <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-comunicacion-cpi-chihuahua-esp-2018.pdf> p.56

investigación)⁴⁴ por el delito de tortura, de las cuales el 19.3% (2,080 expedientes) sigue pendiente de resolver.



Del total de esas investigaciones, desde la fecha de su creación en 2015 y hasta 2018, la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (FEIDT) reportó haber iniciado un total de 3,375 investigaciones (2,154 averiguaciones previas y 1,221 carpetas de investigación).⁴⁵



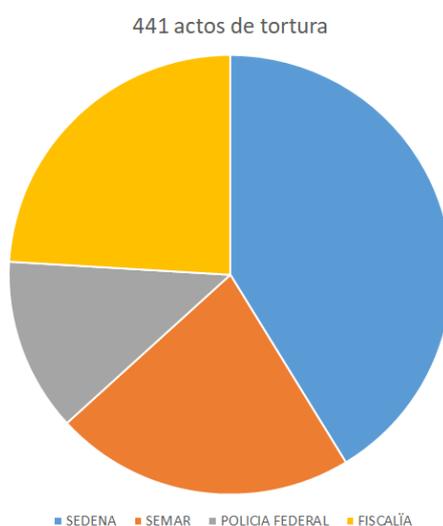
⁴⁴ Las averiguaciones previas se refieren al viejo sistema de justicia penal y las carpetas de investigación se refieren al nuevo sistema de justicia penal.

⁴⁵ Es importante mencionar que la información remitida por las unidades administrativas consultadas por la FGR se realiza en el ámbito de sus respectivas competencias, sin que ello implique que la información sea contradictoria, ya que en algunos casos se trata del mismo evento o en su caso es complementaria.

Por otro lado, la CNDH reporta un total de 10,161 quejas por trato cruel, inhumano y/o degradante⁴⁶ y 373 quejas por tortura⁴⁷, de 2006 a 2018.

Durante este mismo periodo, se registraron **8,224 quejas** en las que se señala a la Policía Federal, SEDENA, SEMAR, FGR, Comisión Nacional de Seguridad (CNS), Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPF) y Secretaría de Gobernación (SEGOB) como autoridades responsables de cometer actos calificados como **tortura y/o tratos crueles, inhumanos y/o degradantes**⁴⁸.

De este número de quejas, 441 fueron calificados por tortura⁴⁹, en su mayoría atribuible a la Policía Federal (175), SEDENA (93), SEMAR (54) y la Fiscalía antes Procuraduría General de la República (102). El resto de las quejas fueron calificadas como tratos crueles, inhumanos o degradantes (7,783)⁵⁰.



Es importante señalar que, la tortura en México es en su mayoría cometida por elementos de las fuerzas armadas, del universo total de quejas por tortura y malos tratos, el 56%, es decir, **4,604 quejas señalan a la SEDENA como autoridad responsable**, seguida por la FGR con 2,084 quejas y SEMAR con 1,116.

⁴⁶ CNDH, solicitud de información folio: 3510000023319. Fecha de respuesta: 04 de abril de 2019.

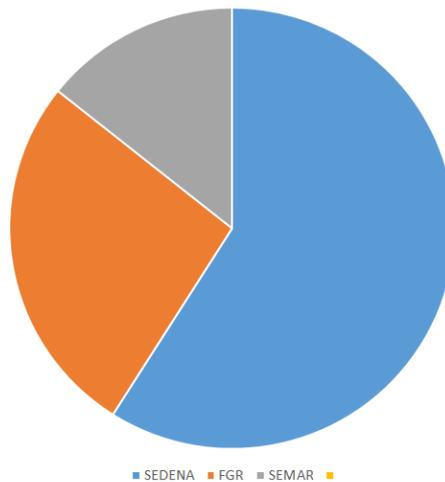
⁴⁷ CNDH, solicitud de información folio: 3510000023219. Fecha de respuesta: 04 de abril de 2019.

⁴⁸ CNDH, solicitud de información folio: 3510000015119. Fecha de respuesta: 11 de marzo de 2019.

⁴⁹ CNDH, solicitudes de información folios: 3510000023019 y 3510000023119. Fecha de respuesta: 04 de abril de 2019.

⁵⁰ CNDH, solicitud de información folio: 3510000053317. Actualización a julio 2018: 3510000098918. Fecha de respuesta: 10 de enero de 2019.

total de quejas por tortura y malos tratos,



En cuanto al **número de sentencias por el delito de tortura**, el Consejo de la Judicatura Federal informó que, de 2006 a 2018 se emitieron **34 sentencias condenatorias** y 15 absolutorias en relación a 22 causas penales.⁵¹ Esta cifra difiere de algunas sentencias reportadas por el Estado mexicano ante la CIDH.⁵² Al solicitar la versión pública digitalizada de las sentencias por tortura, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) nos informó que algunas de las sentencias eran de carácter reservado debido a que se encontraban todavía en

⁵¹ CJF. Solicitud de información folio: 0320000133119. Fecha de respuesta: 13 de marzo de 2019.

Causas penales: 175/2012; 7/2013; 22/2006; 90/2004; 92/2003; 112/2013; 50/2014; 101-2013; 107/2014; 35/1999; 49/2013; 230/2005; 27/2013; 14/2013; 105/2013; 230/2005; 34/2013; 49/2012; 26/2013; 52/2014; 35/2013; 70/2015.

⁵² De acuerdo a la información proporcionada por el Estado mexicano en relación a la visita de la CIDH a México, entre el 28 de septiembre y el 02 de octubre de 2015, existen 15 sentencias condenatorias sobre tortura a nivel federal: (1) Expediente Número 92/2003, Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Chiapas, con fecha 19 de abril de 2014; (2) Expediente Número 90/2004, Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Oaxaca, con fecha de 1 de febrero de 2006; (3) Expediente Número 90/2004, Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Oaxaca, con fecha de 19 de enero de 2007; (4) Expediente Número 22/2006, Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de San Luis Potosí, con fecha de 16 de agosto de 2011; (5) Expediente Número 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Morelos, con fecha de 26 de octubre de 2006; (6) Expediente Número 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Morelos, con fecha de 2 de marzo de 2007; (7) Expediente Número 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Morelos, con fecha de 20 de abril de 2007; (8) Expediente Número 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Morelos, con fecha de 15 de noviembre de 2012; (9) Expediente Número 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Morelos, con fecha de 21 de mayo de 2013; (10) Expediente Número 175/2012, Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Chihuahua, con fecha de 16 de julio de 2014; (11) Expediente Número 34/2013, Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Chihuahua, con fecha de 13 de marzo de 2014; (12) Expediente Número 7/2013, Juzgado Noveno de Distrito en el estado de Sonora, con fecha de 22 de mayo de 2014; (13) Expediente Número 27/2013, Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Michoacán, con fecha de 11 de febrero de 2015; (14) Expediente Número 27/2014, Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Michoacán, con fecha de 11 de febrero de 2015; (15) Expediente Número 27/2014, Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Michoacán, con fecha de 11 de febrero de 2015. CIDH. “Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México: Información del Estado mexicano”, México, D.F. a 25 de septiembre de 2015, Sección 1.3, pág. 15. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf> (Fecha de consulta: 05 de noviembre de 2017).

trámite o tenían relación con la delincuencia organizada.⁵³ Del análisis de algunas de las versiones públicas de las sentencias a las que logramos tener acceso, sabemos que seis están dirigidas a personal militar.⁵⁴

También es importante mencionar que un gran número de las causas penales que originalmente se iniciaron por tortura, terminaron en sentencia por algún otro delito como homicidio, abuso de autoridad y/o inhumación clandestina de cadáveres.⁵⁵

2. Desaparición forzada

La desaparición forzada constituye una de las más graves violaciones a los derechos humanos, la cual vulnera no solo a la víctima sino también a su entorno familiar y social. La desaparición forzada ha sido una estrategia de terror contra la población civil que es cometida por integrantes del crimen organizado y autoridades del Estado, en ocasiones actuando en colusión.

De 2006 a 2018, la Fiscalía General de la República reportó haber iniciado mil 144 investigaciones penales (960 averiguaciones previas y 184 carpetas de investigación) por el delito de desaparición forzada de personas y desaparición por particulares.⁵⁶ De este número

⁵³ Se clasificaron como reservados y se negó el acceso a los expedientes de las causas penales 35/1999 del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Morelos, pues se encuentra relacionado con delincuencia organizada; así como 49/2012 del Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Chihuahua, 27/2013 del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Michoacán, y 34/2013 del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Chihuahua, toda vez que se trata de procesos penales en trámite. CJF. Solicitud de información pública folio: 0320000078916. Fecha de respuesta: . CJF, solicitud de información folio: 0320000026918. Fecha de respuesta: 16 de febrero de 2018.

⁵⁴ CJF, solicitud de información folio: 0320000202018. Fecha de respuesta: 11 de mayo de 2018. CJF, solicitudes de información folios: 0320000078916. Fecha de respuesta: 24 de noviembre de 2016; 0320000161517. Fecha de respuesta: 26 de abril de 2017; 0320000161517. Fecha de respuesta: 08 de mayo de 2017; 0320000294317. Fecha de respuesta: 17 de agosto de 2017; 0320000037918. Fecha de respuesta: 12 de febrero de 2018; 0320000202018. Fecha de respuesta: 11 de mayo de 2018; 0320000299318. Fecha de respuesta: 06 de agosto de 2018. De 2006 a julio de 2018 serían 32 sentencias condenatorias y 18 absolutorias, de acuerdo a solicitud de información folio: 0320000299318.

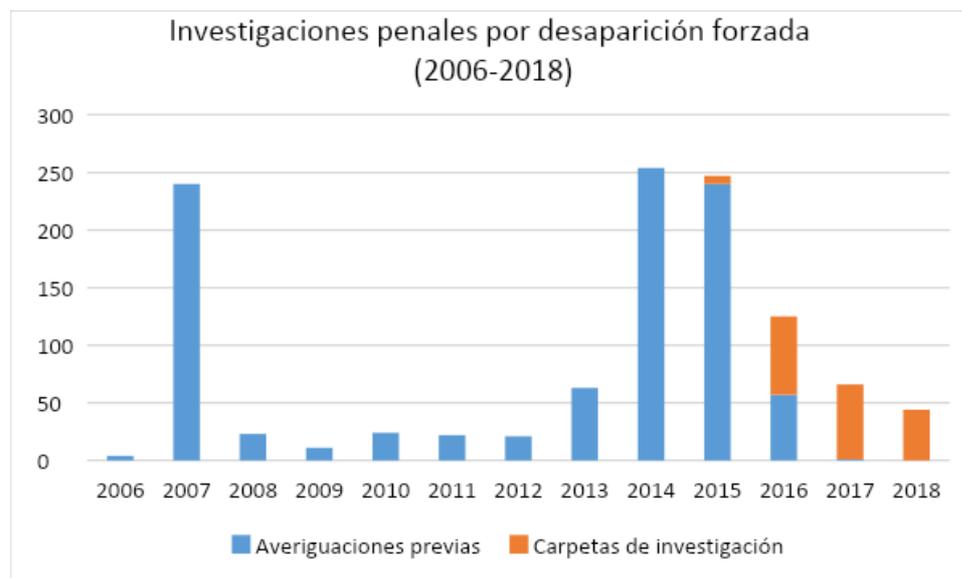
CJF, solicitud de información folio: 0320000161517. Fecha de respuesta: 08 de mayo de 2018. Folio: 0320000037918. Fecha de respuesta 09 de febrero de 2018. CJF. Solicitud de información folio: 0320000299318. Fecha de respuesta: 06 de agosto de 2018.

De acuerdo a la solicitud más reciente, existen además 15 sentencias de las que no sabemos si son condenatorias o absolutorias. CJF. Solicitud de información folio: 0320000026918. Fecha de respuesta: 16 de febrero de 2018. Existen además 16 sentencias de las que no sabemos si su sentido es absolutorio o condenatorio, además de otras cinco que tienen sentido absolutorio como condenatorio, sin embargo, no se especifica por qué tipo de delito.

⁵⁵ Es así que en la causa 230/2005 la sentencia fue dictada por homicidio calificado por presunción de premeditación por asfixia y tormento a la víctima, sin embargo, de la narración de hechos podemos extraer que se trata principalmente de hechos constitutivos de tortura.

⁵⁶ FGR, solicitudes de información folios: 0001700092419 y 0001700092619. Fecha de respuesta: 02 de abril de 2019.

de investigaciones la FGR informó que sólo 19 averiguaciones previas han sido consignadas, es decir menos del 2%.



Del total de esas investigaciones, la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Desaparición Forzada (FEIDDF) reportó haber iniciado un total de 125 investigaciones por el delito de desaparición forzada de personas.⁵⁷

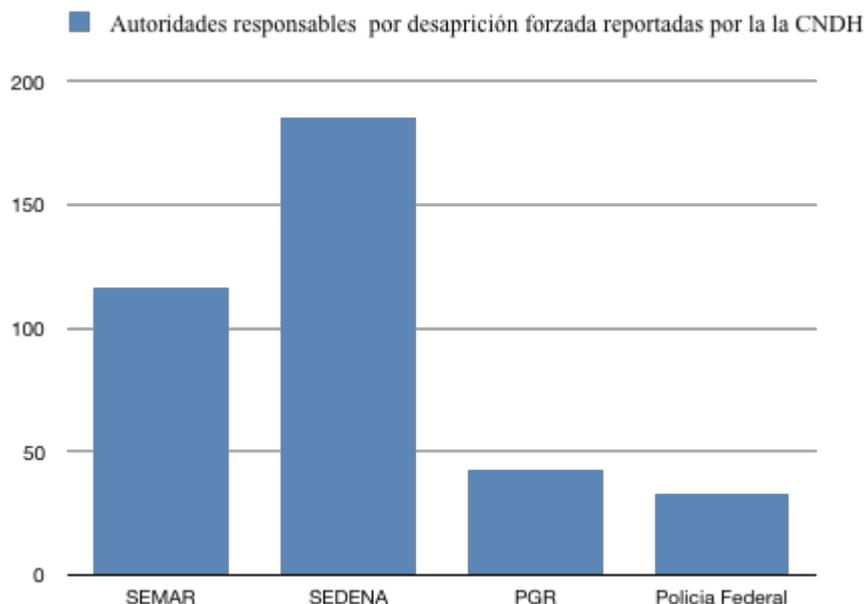
De manera general la CNDH reporta un total de 380 quejas por desaparición forzada de personas de 2006 a 2018.⁵⁸ Al solicitar el desglose de autoridades responsables por el hecho violatorio de desaparición forzada, la CNDH reportó haber recibido principalmente quejas (185) en contra de la SEDENA, y 116 en contra de la SEMAR, seguidas de la Procuraduría de la República (PGR) y Policía Federal con 43 y 33 quejas respectivamente.

Al solicitar el desglose de autoridades responsables por el hecho violatorio de desaparición forzada, la CNDH reportó haber recibido principalmente quejas (185) en contra de la SEDENA, y 116 en contra de la SEMAR, seguidas de la PGR y Policía Federal con 43 y 33 quejas respectivamente.⁵⁹

⁵⁷ FGR, solicitud de información folio: 0001700092419. Fecha de respuesta: 02 de abril de 2019.

⁵⁸ CNDH, solicitud de información folio: 3510000022419. Fecha de respuesta: 03 de abril de 2019.

⁵⁹ CNDH, solicitud de información folio: 3510000037619. Fecha de respuesta: 13 de mayo de 2019.



La impunidad en temas de desaparición forzada es de tal nivel de gravedad que, a la fecha se han dictado únicamente 30 sentencias condenatorias y 12 sentencias absolutorias en relación a 13 causas penales. ⁶⁰

a) Fosas Clandestinas

Otro tema de preocupación conexas a la desaparición forzada es el hallazgo de fosas clandestinas a lo largo del país. Por ello, es importante señalar el informe del 28 de mayo de 2009 de Karla Quintana, Comisionada Nacional de Búsqueda, luego de sus 100 días frente de la dirección de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), durante la presentación de su informe reportó que ha recibido 481 reportes de personas desaparecidas, donde 15 fueron localizadas con vida, 5 fallecidos y el resto sin localizar.⁶¹ Además informó que “México sigue siendo un país de fosas, y que no hay día que no se tenga reporte de nuevas posibles fosas y la obligación de la CNB es buscar a todos, sin distinción”. Por otro lado, **en el primer informe del Sistema Nacional de Búsqueda, el actual gobierno identificó 426 fosas clandestinas de diciembre 2018 a junio de 2019.**⁶²

⁶⁰ CJF, solicitud de información folio: 0320000203919. Fecha de respuesta: 03 de junio de 2019. Causas penales: 159/2005; 179/2006; 20/2005; 28/2012; 257/2012; 104/2013; 41/2013; 87/2011; 255/2013; 19/2013; 26/2013; 101/2013; 22/2013.

⁶¹ En 100 días hallan con vida a 15 de 481 desaparecidos; cinco fallecieron, 28 de mayo de 2009, Proceso, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/585970/en-100-dias-hallan-con-vida-a-15-de-481-desaparecidos-cinco-fallecieron> Desaparecen 481 personas en 100 días Comisión de Búsqueda, El Universal, Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/desaparecen-481-personas-en-100-dias-comision-de-busqueda>

⁶² Primer informe del Sistema Nacional de Búsqueda, Primero Editores, 24 de junio 2019, disponible en: <http://primeroeditores.com.mx/uncategorized/primer-informe-del-sistema-nacional-de-busqueda/>

Por su lado, el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México y la CMDPDH presentaron un informe sobre el hallazgo de fosas clandestinas en México de 2006 a 2017.⁶³ Dentro de las conclusiones identificamos que el fenómeno de las fosas clandestinas es recurrente y extendido, con hallazgos constantes y presentes en la mayor parte del territorio nacional, pero destacamos que existen ciertas entidades que mostraron un grado de violencia particularmente alto en ciertos momentos, como Tamaulipas, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Nuevo León. Además identificamos que desde noviembre de 2006 hasta mediados del año 2017, existen 1,606 fosas clandestinas con 2,320 cuerpos, 169 osamentas y 584 restos o fragmentos de personas en 24 entidades del país.⁶⁴

Sin embargo, de acuerdo a las respuestas a nuestras solicitudes de información más actuales, 30 de las 32 Fiscalías estatales de la República mexicana, de 2006 al 31 de diciembre de 2018 han registrado **2,162 hallazgos de fosas clandestinas con 4,430 cuerpos y 765 restos óseos.**⁶⁵

3. Ejecuciones

De acuerdo a las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se ha incrementado el número de investigaciones por homicidios dolosos con arma de fuego. En el periodo que va de 2006 a 2017, el secretariado registró 211,926 averiguaciones previas y carpetas de investigación por homicidios dolosos. Mientras que en 2006 el 30% de los registros por homicidio intencional se cometieron con armas de fuego, en 2017, aproximadamente el 66% correspondió al mismo tipo de delito.

Los homicidios han aumentado en más del 70%; tan sólo en los primeros seis meses del 2019 se registraron 17 mil 138 víctimas de homicidio doloso. Teniendo así, a la fecha, una tasa de 14 asesinatos por cada 100 mil habitantes⁶⁶, alza heredada de administraciones anteriores y que aún no logra ser contenida.

⁶³ Violencia y terror: hallazgos sobre fosas clandestinas en México 2006-2017 / Coordinadores Denise González Núñez, Jorge Ruiz Reyes, Lucía Guadalupe Chávez Vargas, José Antonio Guevara Bermúdez. – México: Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2019 <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-violencia-y-terror-hallazgos-fosas-clandestinas-2006-2017.pdf>

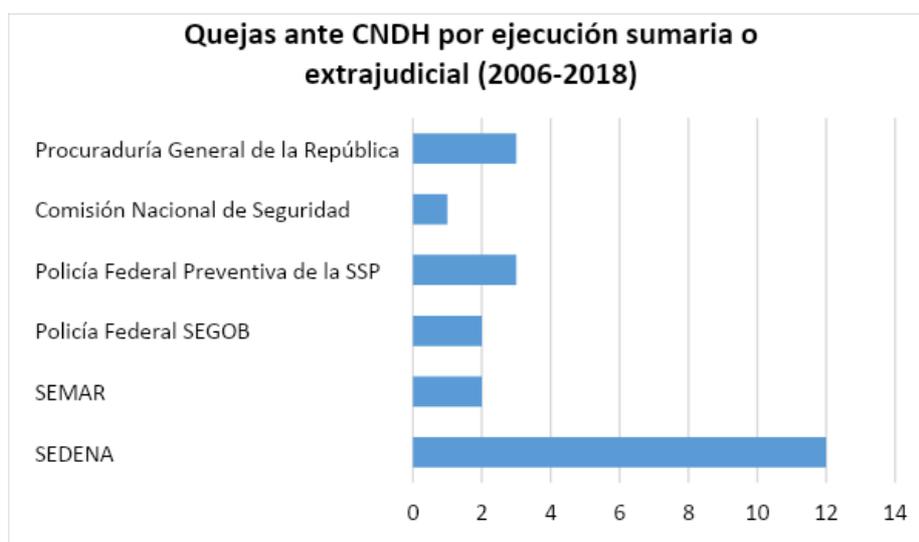
⁶⁴ Id.

⁶⁵ Solicitudes de información a 32 Fiscalías estatales, de las cuales sólo los estados Nayarit e Hidalgo no otorgaron respuesta.

⁶⁶ Primer semestre de 2019 deja nuevo récord de homicidios; alza de violencia en 4 años ya rebasa el 70%, Animal Político, <https://www.animalpolitico.com/2019/07/nuevo-record-homicidios-primer-semestre/>

De 2006 a 2018 la FGR reportó haber iniciado 88 investigaciones penales por homicidio cometido por servidor público, de las cuales resultaron en la consignación de tan sólo 25 servidores públicos.

Respecto al número de quejas recibidas por la CNDH, de 2006 a 2018 se registraron 19 expedientes de queja por ejecución sumaria o extrajudicial.⁶⁷ De estas quejas, 12 señalan a la SEDENA como autoridad presuntamente responsable y 2 señalan a la Secretaría de Marina. Se han emitido además 4 recomendaciones particulares y 4 recomendaciones por violaciones graves de derechos humanos respecto del hecho violatorio por ejecución sumaria o extrajudicial.⁶⁸



Respecto a las sentencias por el delito de homicidio cometido por servidor público, tenemos conocimiento de 48 sentencias condenatorias y 18 sentencias absolutorias por este delito. De las sentencias que logramos obtener la versión pública digitalizada, 23 fueron dictadas a elementos de la SEDENA, 4 a elementos de la SEMAR y 11 a elementos de la Policía Federal.⁶⁹

⁶⁷ CNDH, solicitud de información folio: 3510000034919. Fecha de respuesta: 09 de mayo de 2019.

⁶⁸ CNDH, solicitud de información folio: 3510000034919. Fecha de respuesta: 09 de mayo de 2019.

⁶⁹ Causas penales por homicidio cometido por servidor público: 7/2013 4/2016; 5/2013; 6/2013; 24/2001; 37/2013; 40/2013; 43/2013; 58/2009; 78/2009; 90/2009; 95/2009; 111/2010; 128/2012; 131/2013; 201/2011; 204/2012; 259/2011; 263/2012; 27/2013; 16/2013; 126/2008; 233/2011; 90/2006; 107/2012; 1/2015; 220/2011; 237/2011; 39/2012; 38/2009; 2/2010; 34/2013; 48/2013; 75/2015; 109/2012; 117/2012; 123/2008; 195/2013; 392/2012; 139/2012; 147/2012; 141/2012-III; 141/2012; 11/2013-II; 275/2007; 14/2011-III; 47/2014; 148/2016; 58/2010; 104/2013-V; 6/2011-II; 40/2014-III; 74/2011; 157/2012-I; 157/2012; 59/1998; 230/2005; 35/99; 90/2004; 101-2013 IV; 60/2013; 46/2009-I; 123/2012; 78/2009; 37/2013.

4. Desplazamiento interno forzado

Otra de las graves consecuencias de la grave crisis de impunidad y violencia en México es el desplazamiento interno forzado. Tan sólo de enero a diciembre de 2018, la CMDPDH registró un total de 25 episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México, los cuales se estima que han afectado a al menos 11,491 personas. Estos desplazamientos ocurrieron en 5 estados, 20 municipios y 52 localidades.⁷⁰ En total se calcula que las personas que se han sido forzadas a desplazarse en México, por el registro acumulativo, hasta diciembre 2018 es de 338,405.⁷¹ Los desplazamientos ocurren fundamentalmente porque las personas huyen a fin de evitar ser víctimas o al haber sido víctimas de delitos por parte de funcionarios públicos u organizaciones criminales.⁷²

Por otro lado, de acuerdo con la información arrojada por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), **8,726, 375 personas se han visto obligadas a abandonar su lugar de residencia para protegerse de la delincuencia entre 2011 y 2017 en el país.** Por otra parte, según datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), 185,936 personas migraron internamente por motivos de inseguridad pública o violencia entre 2009 y 2014. Finalmente, información proveniente de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) indica la existencia de 206,965 personas que migraron por inseguridad pública entre 2006 y el primer trimestre de 2018.⁷³

5. Arraigo⁷⁴

⁷⁰ Episodios de Desplazamiento Interno Forzado en México, Informe 2018, CMDPDH <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2018.pdf>

⁷¹ Episodios de Desplazamiento Interno Forzado en México, Informe 2018, CMDPDH <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2018.pdf>

⁷² México: Asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad, Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, disponible en: https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_mexique-ld2-1-2.pdf

⁷³ Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México, <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-invisibilidad-y-el-abandano-acercamiento-cuantitativo-al-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico.pdf>

⁷⁴ 19. Teniendo en cuenta la recomendación formulada por el Comité en sus anteriores observaciones finales en relación con el arraigo (párrafo 15), así como su reiteración en el marco del procedimiento de seguimiento de tales observaciones finales (CCPR/C/107/2), sírvanse informar qué medidas se han adoptado o se prevé adoptar para eliminar la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal.

La figura del arraigo fue introducida en la Constitución mexicana en 2008 como una medida federal preventiva para privar de libertad a personas sospechosas de pertenecer al crimen organizado. El arraigo es una forma de detención arbitraria contraria a las obligaciones en materia de derechos humanos de nuestro país y que viola derechos como a la libertad personal, a la presunción de inocencia y al debido proceso. Con el arraigo cualquier persona puede ser detenida por hasta 80 días sin que el ministerio público deba acreditar a un juez que se haya cometido un delito ni que exista probabilidades de que la persona sea responsable del mismo.

Del año 2012 a 2016, ha habido una disminución de casi el 98% en el número de personas sujetas a medida cautelar de arraigo. A pesar de la disminución del uso de la figura, entre el 2008 y el 2017, 4,172 personas fueron detenidas bajo arraigo por más de 80 días⁷⁵ y, en algunos casos, alcanzando hasta 1,280 días.⁷⁶ Por otro lado, entre el 2006 y 2017 la Policía Federal Ministerial reportó que se han otorgado 11,397 órdenes de arraigo, de las cuales 4,022 corresponden a delitos contra la salud, 2,242 corresponden al delito de secuestro y 1,578 corresponden a los delitos de terrorismo, acopio y tráfico de armas.⁷⁷ Estos datos reflejan que no sólo hay un abuso en la autorización de la figura del arraigo, sino que con frecuencia el plazo límite de duración de esta detención es excedido.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y múltiples mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, incluyendo este Comité, han coincidido al señalar que el arraigo es una figura violatoria del derecho a la libertad personal, a la presunción de inocencia y al debido proceso legal. Además, se ha constatado que las personas sujetas a la detención por arraigo están expuestas a ser víctimas de gravísimas violaciones a los derechos humanos tales como la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.⁷⁸

El Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, por otro lado, en su último informe relativo a México, lamentó que el Estado mantenga en su ordenamiento jurídico la figura penal del arraigo, aunque tuvo en cuenta de la existencia de un proyecto de reforma constitucional que de ser aprobado supondría su eliminación. En sentido, si bien tomó nota

⁷⁵ PGR. Solicitud de acceso a la información, número de folio: 0001700105513

⁷⁶ Informe sombra ante el Comité contra la Tortura (CAT) de la CMDPDH, <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-uncat-2019.pdf> Ver también: Observatorio Ciudadano, El uso del arraigo..., 48

⁷⁷ PGR. Solicitud de información folio: 0001700064417

⁷⁸ El arraigo penal como crimen de lesa humanidad, <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-arraigo-2019.pdf>

también de las explicaciones ofrecidas por la delegación con respecto al carácter excepcional y la disminución en el uso de esta medida cautelar, el Comité observó que su aplicación permite a la autoridad judicial, a petición del Ministerio Público, decretar la privación de libertad de personas sospechosas de pertenecer a una organización criminal sin que exista una acusación formal por un periodo de hasta 40 días, prorrogable hasta un máximo de 80, a fin de garantizar el éxito de las investigaciones, la protección de personas o bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado de fuga (art. 16 de la Constitución). Al respecto, el Comité recordó que en su decisión en *Ramiro Ramírez Martínez y otros c. México* (CAT/C/55/D/500/2012, párr. 17.5), de 4 de agosto de 2015, reiteró su preocupación sobre esta figura jurídica, especialmente en relación a la ausencia de medidas de control, la falta de proporcionalidad en su duración, su cumplimiento en ocasiones en instalaciones militares, las denuncias por torturas presentadas por personas sujetas a este tipo de detención y el hecho de que pudiera propiciar el uso como prueba de confesiones presuntamente obtenidas bajo tortura (arts. 2, 11 y 16).

El 26 de abril del 2018, la Cámara de Diputados aprobó, con 327 votos, derogar el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política, para eliminar la figura del arraigo de una persona, ejercida por la autoridad judicial. El dictamen, remitido al Senado de la República para sus efectos Constitucionales, señala que el arraigo transitó de ser una medida precautoria o cautelar ordinaria a una excepcional por la carga de arbitrariedad que representa. Al término de la redacción de este informe, dicho dictamen aún no ha sido discutido en el Senado de la República pese a exhortos por parte de la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como de la CMDPDH.

6. Jurisdicción Militar

Los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es decir tanto CIDH, como la CorteIdh, han señalado que la jurisdicción militar, tal como está reglamentada en México, no es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el año 2014, se reformó el Código de Justicia Militar, de manera que las instituciones castrenses encargadas de investigar, procesar y sancionar a los responsables de haber cometido infracciones a la disciplina militar, ya no podrían conocer de delitos que constituyeran violaciones a los derechos humanos, en aquellos casos en que las víctimas fueran civiles. Sin embargo, **no se ha logrado eliminar la competencia de los tribunales militares para conocer de violaciones de derechos humanos cuando las víctimas son militares, faltando así a las**

obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y además rompiendo con el principio de juez natural. ⁷⁹

El empoderamiento de los militares en temas de seguridad pública, impulsó la expedición del Código Militar de Procedimientos Penales (CMPP)⁸⁰, a pesar de no tener el congreso facultades para expedir este código. Es el caso que **varios artículos del Código Militar de Procedimientos Penales vulneran los derechos humanos en diferentes maneras**, comenzando porque su contenido es una copia de lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales, ignorando que las facultades para la policía, personal ministerial y jueces (zas), sólo son aplicables a las autoridades civiles y no a las de índole militar. Así, el artículo 21 de la Constitución Mexicana declara que “las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”. Tomando en cuenta el artículo 129 constitucional que establece que: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.” Convirtiendo la legislación en esta materia violatoria a los derechos humanos.

Por otro lado, los artículos 267, 270 y 271 del CMPP permiten la intervención de autoridades militares en la investigación, esto desde el levantamiento e identificación de cadáveres, en casos donde se presume la muerte por causas no naturales y bajo criterio de haber podido transgredir la disciplina militar, otorgando nuevamente competencias a la autoridad militar que corresponden originalmente a la autoridad civil. De igual forma, el art. 286 del CMPP, otorga facultades a la autoridad militar para ingresar a lugares cerrados, bajo el argumento de repeler una “agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad persona de una o más personas”. El CMPP autoriza como parte de los actos de investigación, el cateo en residencia y oficinas públicas, extendiendo esa facultad a oficinas de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de los tres órdenes de gobierno, y órganos constitucionales autónomos. El artículo 287 del CMPP, permite a la autoridad militar, intervenir comunicaciones privadas.

La jurisdicción penal militar no es el fuero competente a la investigación, ni el procesamiento de los responsables, tampoco deberían los tribunales militares realizar actuaciones sobre bienes distintos a los que le corresponden al ámbito de las FFAA, ni mucho menos intervenir

⁷⁹ Semar, (2017) solicitud de información número de folio 0001300021217. sedena (2017), solicitud de información número de folio 0000700038617.

⁸⁰ Código Militar de Procedimientos Penales
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CMPP_210618.pdf

comunicaciones ya que de esta forma estarían violando la protección de comunicaciones privadas forma como del derecho a la intimidad o a la vida privada.

Solicitamos al Comité que se pronuncie sobre las extralimitaciones que contienen las normativas como el Código Militar de Procedimientos Penales y el Código de Justicia Militar al violar el principio de juez natural y otorgar a la jurisdicción militar competencias que no pueden ser parte de esta jurisdicción de conformidad con estándares internacionales.

B. Delitos cometidos durante la Guerra Sucia⁸¹

En México, durante la década de los setenta y principios de los ochenta, se cometieron numerosas violaciones de los derechos humanos en diversos estados de la república a lo que se le denominó “Guerra Sucia”. La Guerra Sucia fue una política de terrorismo del Estado mexicano encaminada a detener, torturar, desaparecer y ejecutar a personas que manifestaran su apoyo a los movimientos de reivindicación campesina, principalmente en el estado de Guerrero. Durante esos años, cientos de activistas sociales fueron víctimas de tortura, ejecuciones y desaparición forzada. Estas violaciones a los derechos humanos continúan en total impunidad.

Uno de los casos más emblemáticos que acompaña la CMDPDH, es el caso del Sr. Rosendo Radilla, el cual ejemplifica que en México la desaparición forzada es un fenómeno que lleva sucediendo desde la Guerra Sucia. Con ocasión de las preguntas realizadas en la lista de cuestiones sobre las investigaciones de estas graves violaciones a los derechos humanos deseamos brindar información sobre el caso de Radilla Pacheco.

1. Caso de Rosendo Radilla Pacheco⁸²

En agosto de 1974, el señor Radilla fue detenido ilegalmente y desaparecido por elementos del Ejército Mexicano. La detención y desaparición forzada del Señor Radilla fue denunciada a nivel nacional y ante la falta de una respuesta y debida diligencia por parte del Estado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH o Corte) emitió su primera sentencia contra el Estado mexicano por violaciones graves a derechos humanos en

⁸¹ 13. A la luz de las anteriores observaciones finales del Comité (párrafo 12), sírvanse proporcionar información actualizada acerca de las medidas adoptadas y los progresos alcanzados para garantizar que las graves violaciones a los derechos humanos, incluidas aquellas que hubieran sido cometidas durante la llamada “guerra sucia”, continúen siendo investigadas; los responsables llevados ante la justicia y sancionados con penas apropiadas; y para que las víctimas y/o sus familiares reciban una reparación justa y adecuada. Al hacerlo, sírvanse acompañar información estadística.

⁸² Ver más del caso: <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/rosendo-radilla-pacheco/>

el año 2009. En noviembre de 2019 se cumplen 10 años de la emisión de la sentencia de la Corte y en agosto de 2019 se cumplieron los 45 años de la desaparición del señor Radilla.

Parte de la resolución de la Corte obligaba al Estado Mexicano a “investigar a los responsables de los hechos, búsqueda efectiva y localización del Sr. Radilla Pacheco, o en su caso, de sus restos mortales”. Las acciones realizadas por el Estado siguen tres estrategias, dentro de las cuales se incluye el análisis contextual, la reconstrucción de cadena de mando y análisis de la responsabilidad del ex presidente Luis Echeverría Álvarez y la búsqueda exhaustiva de Rosendo Radilla. Dichas estrategias fueron propuestas por el perito independiente Carlos Castresana, quien presentó su dictamen de manera formal el 26 de febrero de 2015, es decir, hace 4 años.

Estas acciones han sido reportadas por el Estado mexicano desde esa fecha, sin que existan avances relevantes. En cuanto a la investigación, se han tramitado 6 denuncias penales ante distintas instancias; sin embargo, la actual Fiscalía General de la República (FGR) no ha imputado ningún delito a persona alguna, en relación con la desaparición forzada de Rosendo Radilla, ni de cientos de desaparecidos de la Guerra Sucia. Es preocupante que **a 10 años de emitida la sentencia de la CorteIDH no se hayan realizado avances significativos para cumplir con la investigación de los responsables.**

Sobre la búsqueda exhaustiva de Rosendo Radilla, se realizaron diligencias de búsqueda llevadas a cabo entre el 25 de marzo al 12 de abril de 2019. Sin embargo, las diligencias fueron recortadas en alcance y extensión, ya que se recortó de 4 semanas a 3 semanas de búsqueda. Por otro lado, las diligencias tuvieron obstáculos financieros y logísticos. Al momento de iniciadas las excavaciones, no había infraestructura para asegurar que los familiares presentes en las diligencias pudieran participar en condiciones de dignidad; existía una fuerte desorganización administrativa e incertidumbre sobre la suficiencia de recursos tanto para los gastos de alojamiento y alimentación del equipo pericial de la ENAH, como para el pago de viáticos al personal de la comunidad que colaboraría en las diligencias. Existió una falta de exploración de nuevas zonas, lejos de excavar en nuevas zonas, se excavó en lugares anteriormente intervenidos. Esta diligencia de excavación tuvo 3 años de demora, y preocupa la determinación de una nueva fecha pueda llevar otro largo periodo de espera.

En conclusión, preocupa que los responsables materiales e intelectuales de estas violaciones no han sido llevados ante la justicia y que exista una ausencia de acciones encaminadas a la individualización de las responsabilidades de la desaparición forzadas, pese a las diversas

recomendaciones de organismos internacionales y de la sentencia de la CorteIDH. **El caso sigue en impunidad, y se desconoce el paradero del Sr. Rosendo.**

VI. Violencia contra la mujer

En 2017, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señaló que la información levantada a finales de 2016 revelaba “que la violencia contra las mujeres está extendida en todo el país, 30.7 millones de mujeres ha sido sujeta a actos violentos y discriminatorios alguna vez a lo largo de su vida.”⁸³ El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) expresó, al respecto, en las Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México su profunda preocupación por la persistencia de los patrones de uso generalizado de la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas en México, “incluidas la violencia física, psicológica, sexual y económica, así como el aumento de la violencia doméstica, las desapariciones forzadas, la tortura sexual y los asesinatos, especialmente los feminicidios.”⁸⁴

La violencia estructural contra las mujeres en México, de la que da cuenta CEDAW, se expresa en la comisión de graves violaciones de derechos humanos, como son la desaparición y la desaparición forzada, la tortura y las ejecuciones extrajudiciales, así como los feminicidios, ocurridos por el incumplimiento de las obligaciones que el Estado tiene de garantizar y hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto mediante la prevención y la protección. Estas graves violaciones de derechos humanos afectan los derechos de las mujeres en México a la vida, a no ser sometidas a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la libertad y seguridad personales y a la personalidad jurídica.

A. Desapariciones de mujeres, adolescentes y niñas

La desaparición de mujeres, adolescentes y niñas en México, incluida la desaparición forzada, es de una especial magnitud. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó, al respecto, en su informe sobre la situación de derechos humanos en México de 2015, que “los casos de desaparición y desaparición forzada de mujeres y niñas

⁸³INEGI. Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre)”, 23 de noviembre de 2017, p. 4. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2017/violencia2017_Nal.pdf

⁸⁴ Cf. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México. CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018, párr. 23.a).

sucedan en diversas áreas el país.”⁸⁵ CEDAW se refirió, asimismo, en sus Observaciones finales sobre México de 2018, a “[I]a alta incidencia de desapariciones forzadas que afectan a las mujeres.”⁸⁶ Asimismo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas inglés), en el marco de la presentación de su informe sobre el “Panorama estadístico de la violencia contra niñas, niños y adolescentes⁸⁷”, expresó en julio pasado su preocupación por la feminización de las desapariciones en la niñez y adolescencia en México.

A la desaparición de las mujeres, adolescentes y niñas se suma el hecho, resaltado también por CEDAW,⁸⁸ de que son las mujeres las que asumen, en casi todos los casos, la búsqueda de sus familiares desaparecidos, sufriendo la violencia institucional y poniendo en grave riesgo, en muchos casos, su vida y su integridad personal. Este hecho se refleja en las medidas cautelares que el Comité contra la Desaparición Forzada ha ordenado a México, en varias Acciones Urgentes, para proteger la vida y la integridad de las madres y hermanas que buscan, en varios estados de la República, a sus seres queridos desaparecidos. La angustia, desesperación e incertidumbre generada a raíz de la desaparición de sus seres queridos, en la mayoría de los casos, se transforman y somatizan en dolores de cabeza, insomnio, erupciones en la piel, caída de cabello, etc. El desgaste mental y físico de las mujeres dedicadas a la búsqueda de sus seres queridos genera problemáticas de salud como hipertensión, diabetes, cáncer e incluso infartos, las cuales generalmente no están siendo atendidas por las autoridades. En numerosos casos, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), no cubre los gastos de ciertos padecimientos, argumentando que no hay correlación entre la enfermedad y el hecho victimizante⁸⁹. Estas situaciones afectan el derecho a la integridad personal de las mujeres.

Respecto del número de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas en México, si bien la Comisión Nacional de Búsqueda reconoció que existen más de 40,180 personas desaparecidas en el territorio nacional, el registro oficial (Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas-RNPED) dejó de alimentarse desde abril de 2018 por lo que se desconoce hasta el momento el número de víctimas desaparecidas en el país en los últimos 20

⁸⁵ CIDH. Situación de derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr.179. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

⁸⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México. CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018, párr. 23.d).

⁸⁷ Consultar el informe: <https://www.unicef.org/mexico/informes/panorama-estad%C3%ADstico-de-la-violencia>

⁸⁸ Ver, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México. CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018, párr. 23, d).

⁸⁹ Consultar: <https://www.idheas.org.mx/comunicaciones-idheas/noticias-idheas/niega-ceav-atencion-medica-a-familiares-de-personas-desaparecidas/>.

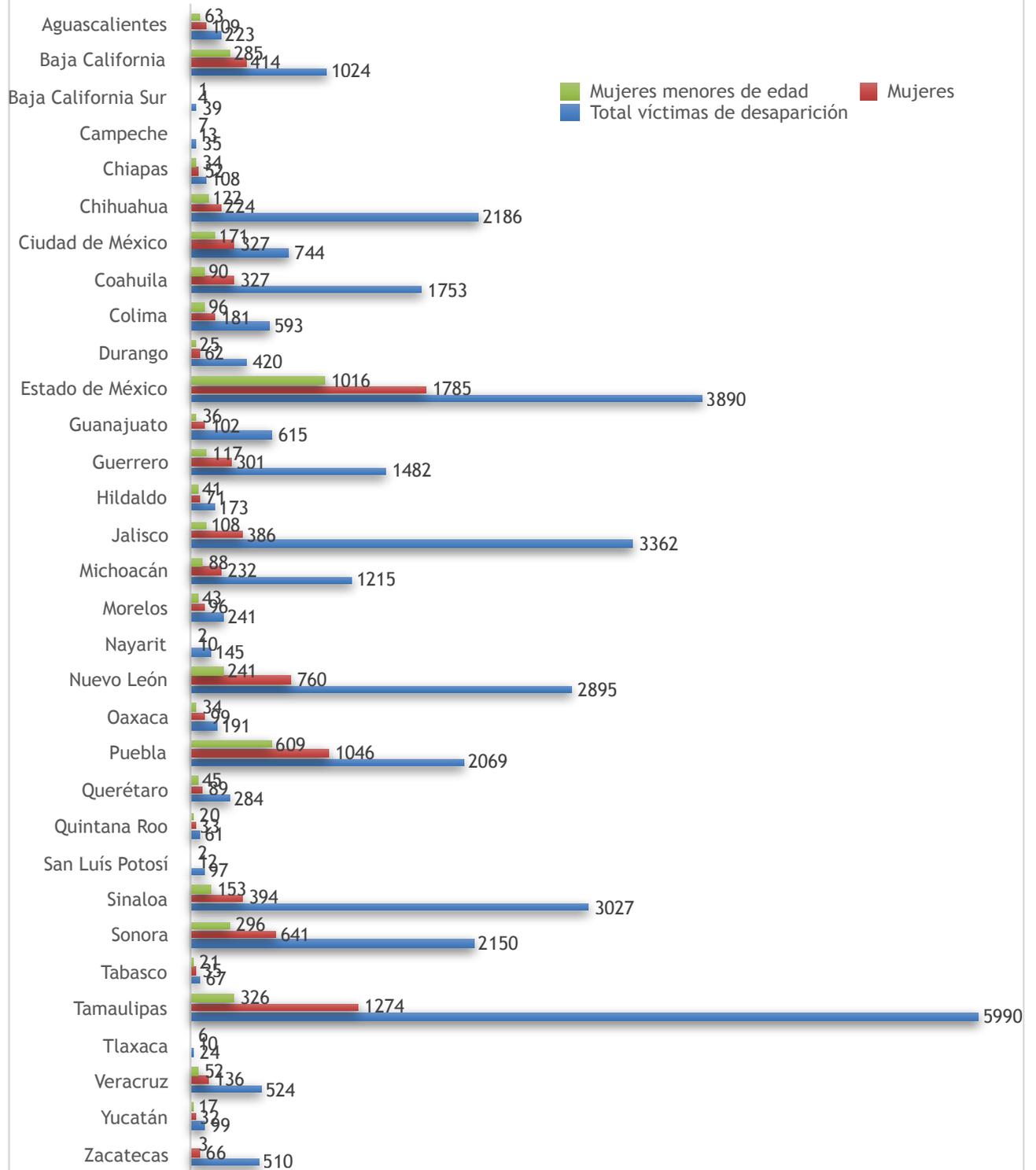
meses. No obstante, en abril de 2018, fecha en la que se actualizó por última vez el RNPED, se reportaba un total de 37,435 personas desaparecidas en el territorio mexicano (36,265 en el fuero común y 1,170 en el fuero federal), de las cuales 9,522 eran mujeres, incluidas 4,192 niñas y adolescentes.

Las entidades federativas que registran el mayor número de casos de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas son el Estado de México (1,785), Tamaulipas (1,274), Puebla (1,046) y Nuevo León (760). Mientras que el porcentaje promedio a nivel nacional de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas es del 26%, es de más del doble en entidades federativas como Quintana Roo (54%), Oaxaca (52%) y Tabasco (52%). Las demás entidades federativas que registran una tasa más alta a la tasa promedia nacional son: Puebla (51%), Aguascalientes (49%), Estado de México (46%), Chiapas (48%), Ciudad de México (44%), Tlaxcala (42%), Hidalgo (41%) Baja California (40.5%), Morelos (40%), Campeche (37%), Yucatán (32%), Querétaro (31%), Colima (30,5%) y Sonora (30%).

A pesar de que el Estado mexicano adoptó, desde 2007, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,⁹⁰ estas cifras muestran el alto nivel de riesgo que las mujeres tienen de ser víctimas de desaparición en cualquier estado de la República y la urgencia que existe de que el Estado adopte, de acuerdo con sus obligaciones de garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, políticas y medidas legislativas, judiciales y administrativas pertinentes y eficaces para prevenir y evitar que las mujeres, adolescentes y niñas sean víctimas de desaparición.

⁹⁰ Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf#targetText=La%20presente%20ley%20tiene%20por,de%20los%20Estados%20Unidos%20Mexicanos.

Personas desaparecidas (Fuero común y federal).



Ahora bien, es importante recordar, respecto de las cifras sobre mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas en México, que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó, en el mismo informe de 2015, que “[e]xiste un problema serio en el registro de mujeres y niñas desaparecidas.”⁹¹ CEDAW también se refirió, en sus Observaciones finales de 2018, a los escasos datos estadísticos sobre “la violencia contra la mujer desglosados por tipo de violencia y relación entre el autor y la víctima”, y recomendó a México reforzar “los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos los feminicidios, y las desapariciones forzadas, desglosados por tipo de violencia y relación con los perpetradores.”⁹² El Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas e involuntarias se había referido, igualmente, en 2011, a la falta de información pública disponible sobre mujeres víctimas de desaparición forzada, y en su informe de seguimiento a sus recomendaciones de 2015 volvió a señalar “la falta de información sobre políticas públicas y resultados en casos específicos de mujeres víctimas de desapariciones forzadas.”⁹³

La falta de registros públicos, completos y desagregados por el tipo de desaparición sobre las mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas impide saber, por ejemplo, cuántas de las 9,522 mujeres desaparecidas, registradas a abril de 2018 en el RNPED, son víctimas de desaparición forzada. A esto se adiciona, como ha resaltado CEDAW, que los delitos cometidos contra las mujeres, entre ellos, la desaparición, son perpetrados a menudo por agentes estatales y no estatales, incluidos los grupos del crimen organizado.⁹⁴ La desaparición forzada de mujeres, adolescentes y niñas, en la que participan agentes del Estado vinculados a estructuras criminales, puede estar relacionada, entre otros delitos, con la trata de personas.⁹⁵ Sin embargo, esto no se refleja en las cifras que son de acceso público. Esta opacidad en las cifras dificulta, como la CIDH, CEDAW y el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas e involuntarias han señalado, la adopción a nivel federal y en las

⁹¹ CIDH. Situación de derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr.181.

⁹² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México. CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018, párr. 24.g).

⁹³ United Nations. Human Rights Council. Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum. Follow-up report to the recommendations made by the Working Group. Missions to Mexico and Timor Leste. A/HRC/30/38/Add.4, 11 September 2015, párr.33.

⁹⁴ Ver, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México. CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018, párr. 23.b).

⁹⁵ Ver, <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2016/06/12/desaparicion-masiva-de-ninas-y-adolescentes-relacionadas-con-prostitucion-forzada-en-mexico/> Ver también, Hispanics in Philanthropy, Una mirada desde las organizaciones de la sociedad civil a la trata de personas en México, 2016, p. 29. Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/trata.pdf

entidades federativas de políticas y medidas eficaces que prevengan la desaparición forzada de mujeres, adolescentes y niñas.

B. Tortura y otros tratos o penas crueles e inhumanos o degradantes

La prohibición de la tortura es, como ha señalado el Comité contra la Tortura, una norma absoluta e imperativa de derecho internacional consuetudinario. No obstante, las mujeres y adolescentes arrestadas o detenidas en México son víctimas de tortura. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes han expresado, al respecto, su preocupación por la tortura sexual y la tortura de género cometida contra mujeres detenidas o privadas de la libertad por agentes del Estado.⁹⁶ El Relator Especial ha señalado que las mujeres detenidas en México son víctimas de “desnudez forzada, insultos y humillaciones verbales, manoseos en los senos y genitales, introducción de objetos en genitales y violación sexual reiterada y por varias personas.”⁹⁷ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*, constató, en ese sentido, que las mujeres de este caso habían sido “golpeadas, insultadas, maltratadas y sometidas a diversas formas de violencia sexual por múltiples policías al momento de su detención, durante sus traslados y al momento de su ingreso al CEPRESO.”⁹⁸

De la información recibida por IDHEAS, de varias entidades federativas, se tiene, al respecto, el registro de mujeres víctimas de tortura en varios estados de la República. Así, de acuerdo con la información recibida, y por orden de número de víctimas se tiene que, en el estado de Baja California, el número de mujeres víctimas de tortura registrados por la Fiscalía del Estado es de 165. La Fiscalía del Estado de Puebla informó, por su parte, de 143 mujeres víctimas de tortura. La Fiscalía de Aguascalientes tiene, a su vez, registrados 110 casos de mujeres víctimas de tortura. Asimismo, en el estado de Chihuahua, la Fiscalía del Estado informó de 67 mujeres víctimas de tortura. En el estado de Nuevo León y en el estado de San Luis Potosí, el número de mujeres víctimas de tortura es de 12, de acuerdo con la

⁹⁶ Al respecto, CIDH. Situación de derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr.247 y Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Adición. Misión a México. A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 28.

⁹⁷ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Adición. Misión a México. A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 28.

⁹⁸ Ver, Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 188.

información de las Fiscalías de cada uno de estos dos estados. Preocupa que entidades federativas como Coahuila, Ciudad de México, Jalisco, Estado de México, Sonora, Veracruz y Yucatán en sus respuestas a solicitudes de información pública indiquen “que no se cuenta con el nivel de desagregación solicitado por el peticionario, decir no se tiene desagregado los números de caretas relacionados con el delito de tortura por rango de edades ni sexo de las víctimas”. La falta de información desglosada por el perfil de las víctimas representa un obstáculo para conocer con claridad el número de mujeres víctimas tortura en dichas entidades.

De la información recibida de estas entidades federativas, se desprende, además, que la tortura se comete contra las mujeres con independencia de su edad. De las Fiscalías que dieron su información desagregada por edades, las víctimas de tortura tienen entre 18 a 49 años.

A pesar de la renuencia de los ministerios públicos a registrar e investigar las denuncias de tortura, hecho que fue señalado por el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en su informe de 2014 sobre su misión a México,⁹⁹ las cifras recibidas por nosotros muestran un número elevado de mujeres víctimas de tortura en diferentes estados de la República. La continuidad de la tortura contra las mujeres y adolescentes, a pesar de la existencia de informes y decisiones de organismos internacionales de derechos humanos, entre ellos, la CIDH, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los que se ha pedido al Estado mexicano adoptar todas las medidas necesarias para prevenir la tortura, muestran que el Estado ha incumplido con estas recomendaciones y lo que es más delicado ha incumplido con el deber de *ius cogens* de prohibir e impedir que la tortura se cometa.

C. Homicidios dolosos, ejecuciones extrajudiciales y feminicidios

Como se ha señalado anteriormente, México ha acumulado cifras alarmantes de homicidios dolosos como resultado de una política de seguridad de corte militar, ocasionando así violaciones al artículo 6.

⁹⁹ Cf. Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Adición. Misión a México. A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 34.

En relación con las mujeres las cifras, como se mostrará a continuación, recogen hechos de homicidios dolosos y actos calificados por el propio Estado como feminicidios. El Comité ha considerado, sobre el feminicidio, que “constituye una forma extrema de violencia basada en género que está dirigida contra las niñas y las mujeres” y “es una forma particularmente grave de ataque al derecho a la vida.”¹⁰⁰ El feminicidio es una de las graves violaciones de derechos humanos que más afecta los derechos humanos de las mujeres en México, en concreto, el derecho a la vida. El Comité contra la Tortura, expresó, al respecto, en sus Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México, “su profunda preocupación ante el número de mujeres asesinadas en el Estado parte durante el periodo examinado.”¹⁰¹

De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)¹⁰², se observa en los últimos años una tendencia al alza de los presuntos casos de homicidios dolosos en contra de mujeres con un total de 1,735 casos registrados en el 2015, 2,191 en el 2016, 2,535 en el 2017, 2,781 en el 2018 y 1,610 entre enero y julio de este año. De estos últimos 1,610 casos, se puede observar que las entidades federativas con el mayor número de casos son el Estado de México (207), Guanajuato (157), Jalisco (145), Baja California (135) y Chihuahua (104). Mientras que la tasa nacional para casos de mujeres víctimas de homicidios dolosos es de 2.5 por 100 mil mujeres, Colima registra una tasa de 12.75, es decir más de cinco veces superior a la tasa nacional. También preocupa la situación de Baja California (7.34), Chihuahua (6.28), Guerrero (5.52), Guanajuato (5.03).

Asimismo, otra de las entidades del Estado, el INEGI, registró, en 2016, que 2,813 mujeres fueron asesinadas, de ellas, 420 fueron adolescentes y niñas, entre los 19 años y menos de un año de edad.¹⁰³ De este total, el 48% fueron asesinadas con arma de fuego.¹⁰⁴ El INEGI señaló, sobre estas cifras, que el número de mujeres asesinadas era “el más alto registrado en los últimos 27 años -1990 a 2016- por encima de los registrados en 2011 (2,693) y 2012

¹⁰⁰ Human Rights Committee. General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, CCPR/C/GC/36, 30 October 2018, párr. 61.

¹⁰¹ Comité contra la Tortura. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México. Versión avanzada no editada, párr. 58.

¹⁰² Ver, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: <https://drive.google.com/file/d/1BrVmYqc4oVTWYIAxiPabXX71hWaWOaB5/edit>

¹⁰³ Ver, INEGI https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=

¹⁰⁴ Ver, INEGI. Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre)”, 23 de noviembre de 2017, p. 20.

(2,764).¹⁰⁵ Sin embargo, en 2017 la cifra registrada por el INEGI fue de 3,430 mujeres asesinadas, de ellas, 501 eran adolescentes y niñas, entre los 19 años y menos de un año de edad.¹⁰⁶ Y en 2018, el INEGI registró una cifra mayor, de 3,663 mujeres asesinadas, de las cuales 537 fueron adolescentes y niñas entre los 19 años y menos de un año de edad.¹⁰⁷

De acuerdo con los datos¹⁰⁸ del SESNSP se observa, además, una tendencia al alza de los presuntos delitos de feminicidios¹⁰⁹ con un registro de 411 casos en el 2015, 601 en el 2016, 742 en el 2017, 880 en el 2018 y 540 entre enero y julio de 2019. De estos últimos 540 casos, se puede observar que las entidades federativas con el mayor número de casos son Veracruz (114), Estado de México (53 casos), Puebla (36), Nuevo León (32), Ciudad de México (26). Preocupa la situación de entidades federativas que registran una tasa superior a la tasa nacional promedio para casos de feminicidios (0.84 por cada 100 mil mujeres), como lo son Veracruz (2.67), Morelos (2.11), Sonora (1.55), Tabasco (1.51) y Sinaloa (1.47). En relación con la edad de las presuntas víctimas, los datos del SESNSP dan señal de un preocupante incremento de casos de feminicidios en contra de menores de edad (0-17años) con un registro de 50 casos en el 2015, 57 en el 2016, 66 en el 2017, 88 en el 2018 y 60 entre enero y julio de 2019, siendo el Estado de México, Veracruz y Puebla las entidades federativas con el mayor número de casos.

Este aumento paulatino y cualitativo del número de homicidios dolosos de mujeres, así como de los actos calificados por el propio Estado como feminicidios, muestra que el Estado no ha actuado, como es su deber, con la debida diligencia requerida para proteger la vida de las mujeres, adolescentes y niñas, contra actos cometidos por personas cuya conducta no sería, en principio, directamente atribuible a agentes del Estado, y para evitar que esos actos se cometan y se repitan.

Además de ser víctimas de homicidios dolosos y feminicidio, las mujeres en México son también víctimas de ejecuciones extrajudiciales. Al respecto, de la información que nos fue suministrada por las Fiscalías de varias entidades federativas, se tiene, por ejemplo, que la Fiscalía del Estado de Aguascalientes tiene registrados 2 casos de mujeres víctimas de

¹⁰⁵ INEGI. Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre)", 23 de noviembre de 2017, p. 11.

¹⁰⁶ Ver, INEGI https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=

¹⁰⁷ https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=

¹⁰⁸ Ver, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: <https://drive.google.com/file/d/1BrVmYqc4oVTWyIAxiPabXX71hWaWOaB5/edit>

¹⁰⁹ La contabilidad del delito de feminicidio se realizó conforme a su tipificación en las entidades federativas, la cual se ha dando de forma gradual durante los últimos siete años, completándose las 32 entidades federativas en octubre de 2017.

ejecución extrajudicial. En el Estado de Chihuahua, la Fiscalía del Estado informó de 5 casos de mujeres víctimas de ejecución extrajudicial, y la Fiscalía de la Ciudad de México informó de 1,085 mujeres víctimas de ejecución extrajudicial. En estos casos el Estado ha incumplido su obligación de respetar el derecho a la vida de las mujeres víctimas de estos actos y de adoptar las medidas necesarias para prevenir y evitar que sus agentes cometan esos actos. Preocupa que entidades federativas como Coahuila, Jalisco, Estado de México, Sonora, Veracruz y Yucatán, en sus respuestas a las solicitudes de información pública, informen “no procesa información respecto de sexo y edad de la víctima”. La falta de información desglosada por el perfil de las víctimas representa un obstáculo para conocer con claridad el número de mujeres víctimas de ejecuciones extrajudiciales en dichas entidades.

De acuerdo con el artículo 2, párrafo 3, del Pacto, el Estado tiene el deber de garantizar un recurso efectivo a toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el Pacto hayan sido violados. En relación con la violación del derecho a la vida, el Comité ha señalado, al respecto, que los Estados Parte del Pacto deben asegurarse que los culpables comparezcan ante la justicia. En este sentido, sobre los feminicidios ocurridos en México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló en su informe sobre la situación de derechos humanos en México de 2015, que la mayoría de los casos de feminicidio “queda en la impunidad.”¹¹⁰ Como ha resaltado el Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidio (OCNF), solo un porcentaje reducido de los asesinatos de mujeres se investiga como feminicidio. De acuerdo con el OCNF, de los 6,297 asesinatos de mujeres que ellos tenían registrados de 2014 a 2017, con base en la información de 25 estados de la República, solo 1,886 se habían investigado como feminicidio, esto es, como señala el OCNF, solo el 30%.¹¹¹ En el mismo sentido, nosotros hemos encontrado, de acuerdo con la información que nos fue suministrada por la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos y por la Fiscalía Especial para los Delitos de violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), que, en el orden federal, es decir, en la Fiscalía General de la República, de 2012 a junio de 2019, solo se habían iniciado 8 averiguaciones previas por el delito de feminicidio. Esta cifra contrasta abiertamente con el número de mujeres asesinadas en 2016 (2,813), 2017 (3,430) y 2018 (3,663), según el registro oficial del INEGI. A esto se suma la falta total de sanciones en

¹¹⁰ CIDH. Situación de derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr. 243.

¹¹¹ Cf. Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio. Informe implementación del tipo penal de feminicidio en México: desafíos para acreditar las razones de género 2014-2017, Ciudad de México, p.35. Disponible en https://docs.wixstatic.com/ugd/ba8440_66cc5ce03ac34b7da8670c37037aae9c.pdf Los Estados señalados por el Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidio son: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

el orden federal. De acuerdo con la información suministrada por el Consejo de la Judicatura Federal, a 13 de agosto de 2019, en el ámbito federal, no se había emitido ninguna sentencia por el delito de feminicidio. Es decir, como ha expresado la CIDH, la impunidad sigue caracterizando la respuesta que el Estado da a los feminicidios cometidos contra las mujeres, adolescentes y niñas en México.

VII. Conclusiones y Recomendaciones

A. Conclusiones

1. La estrategia de militarización de la seguridad pública ha traído como consecuencia cifras alarmantes de asesinatos, tortura y desaparición forzada. Su carácter generalizado y sistemático, en contra de la población civil a través de la implementación de una política de seguridad encaminada al combate del narcotráfico de corte militar, reúne los requisitos para considerar que en México se cometen crímenes atroces que constituyen crímenes de lesa humanidad.
2. El despliegue de elementos de las fuerzas armadas está directamente correlacionada con los altos índices de graves violaciones a los derechos humanos que se cometen en México y ha incrementado el uso ilegal e indiscriminado de la fuerza, facilitando la comisión de delitos como el asesinato, tortura y desaparición forzada usando como argumento la política de seguridad de corte militar dirigida al combate al narcotráfico.
3. La reciente aprobación de la Guardia Nacional es una amenaza a los derechos humanos de los ciudadanos, no soluciona los problemas de seguridad del país y perpetua el paradigma militar de la seguridad pública al tener en sus filas militares y al elevar a rango constitucional una estrategia que ha fallado y pone en peligro la relación civil que deberían tener las instituciones de seguridad pública del país.
4. La militarización de la seguridad pública no ha sido ni excepcional ni temporal, ni tampoco ha argumentado el Estado que la situación amerite proclamar un estado de excepción para justificar la militarización. Por el contrario, pareciera existir un estado de excepción de facto.
5. Otra de las graves consecuencias de la grave crisis de impunidad y violencia en México es el desplazamiento interno forzado. Se calcula

que el total de personas desplazadas por la fuerza en México, por el registro acumulativo, hasta diciembre 2018 es de 338,405.¹¹²

6. Es preocupante que los delitos cometidos durante la Guerra Sucia siguen en impunidad, en particular en el caso de Rosendo Radilla los responsables materiales e intelectuales de estas violaciones no han sido llevados ante la justicia y persiste una ausencia de acciones encaminadas a la individualización de las responsabilidades de la desaparición forzadas, pese a las diversas recomendaciones de organismos internacionales y de la sentencia de la Corte IDH.
7. La violencia estructural contra las mujeres en México se expresa en la comisión de graves violaciones de derechos humanos, como son la desaparición y la desaparición forzada, la tortura y las ejecuciones extrajudiciales, así como los feminicidios, ocurridos por el incumplimiento de las obligaciones que el Estado tiene de garantizar y hacer efectivos sus derechos a la vida, a no ser sometidas a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la libertad y seguridad personales y a la personalidad jurídica.
8. Los escasos datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados por tipo de violencia y relación entre el autor y la víctima, sigue siendo un problema que dificulta la adopción a nivel federal y en las entidades federativas de políticas y medidas eficaces que prevengan dicha violencia.

B. Recomendaciones

1. Establecer un Mecanismo Internacional contra la Impunidad en México (MICIM)¹¹³ de carácter complementario para hacer frente a la impunidad, cuyo mandato y objetivo deberá ser investigar y, en su caso, ejercer la acción penal por delitos que afecten bienes jurídicos relacionados con la libertad y la integridad personal y/o la vida en todas sus modalidades cuando se hayan cometido de forma masiva, sistemática o generalizada, así como los delitos vinculados a los

¹¹² Episodios de Desplazamiento Interno Forzado en México, Informe 2018, CMDPDH <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2018.pdf>

¹¹³ Recomendación realizada por Dinamarca en el marco del EPU, “el establecimiento de un mecanismo independiente y eficaz para combatir la impunidad, con un mandato para investigar crímenes atroces, violaciones de derechos humanos y los actos de corrupción.”

mismos, incluyendo hechos o actos de corrupción, despojo de tierras indígenas, negocios lícitos o ilícitos impuestos de manera coercitiva, entre otros.¹¹⁴

2. Eliminar de la Constitución y de las leyes la figura del arraigo.
3. Reformar el Código de Justicia Militar para asegurar que los casos de violaciones a los derechos humanos presuntamente cometidos por un militar contra otro militar también sean de competencia de las autoridades civiles.
4. Eliminar de la Constitución y de las leyes la figura de la prisión preventiva oficiosa, dejando la decisión sobre la adopción de tal medida cautelar al arbitrio de las juezas y los jueces, la cual debe estar basada en una determinación individualizada caso por caso y únicamente cuando otras medidas alternativas resulten ineficaces.
5. Elaborar un plan calendarizado de retiro de las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública, con base en un diagnóstico construido con evidencia e indicadores imparciales e independientes. El plan deberá de contemplar una ruta crítica conforme a la cual las fuerzas castrenses regresarán a las atribuciones constitucionales que les corresponden, para lograr el regreso a la normalidad democrática por municipio y entidad federativa.
6. Asegurar que todas las denuncias de crímenes de lesa humanidad (tortura, ejecuciones, desaparición forzada) sean investigadas de forma imparcial e independiente, incluyendo los sucesos pendientes de la Guerra Sucia.
7. Asegurar que los responsables de estas graves crímenes 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 los crímenes de lesa humanidad.
8. Garantizar que todas las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas sean debidamente investigadas y juzgadas por las autoridades civiles y que sus sentencias se hagan públicas.

¹¹⁴ <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-justicia-transcional-2019.pdf>

9. México debe reforzar los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, los feminicidios, la tortura y desglosados por tipo de violencia y relación con los perpetradores.
10. Se debe diseñar e implementación una política pública a nivel federal y en las entidades federativas para la prevención y atención de casos desapariciones forzadas y por particulares de mujeres, niñas y adolescentes, así como programas específicos de protección dirigidos a mujeres familiares de personas cuya vida e integridad personal se encuentra en riesgo por su labor de búsqueda de la verdad y justicia.