

Respuesta al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, sobre las recomendaciones revisadas resultantes de su visita a México en octubre de 2015

En marzo de 2016 se recibió una comunicación con la que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) presentó sus recomendaciones finales, resultantes de la visita que llevó a cabo a México en octubre de 2015.

El diálogo sostenido con el Alto Comisionado con posterioridad a dicha visita ha destacado la importancia del intercambio oportuno de información y ha permitido al Estado compartir con el Alto Comisionado una visión completa de la situación de los derechos humanos en el país, de los avances y desafíos, y del compromiso para atenderla de manera integral.

Con ello, en general las recomendaciones formuladas serán consideradas y atendidas, como ya se consideran otras recomendaciones de otros mecanismos de derechos humanos que han sido formuladas a México. Cabe señalar que algunas de las recomendaciones dependen en gran medida de las acciones de los poderes judicial o legislativo, o bien los estados. El carácter federal de nuestro país implica que el seguimiento corresponderá a actores más allá del Poder Ejecutivo, si bien en general las recomendaciones se aprecian constructivas y, en general, atendibles.

A continuación se destaca la respuesta puntual a cada recomendación y el seguimiento que podrá dárseles. Para ello, el diálogo continuo con la Oficina del Alto Comisionado será de relevancia, a fin de continuar trabajando por una promoción y protección efectiva de los derechos humanos en México.

Recomendaciones y Respuesta del Estado mexicano

Recomendación del Alto Comisionado	Respuesta de México
<p>1. <i>Consejo Asesor</i>: Establecer un Consejo Asesor de renombrados/as expertos/as en el campo de los derechos humanos y el combate a la impunidad para asesorar al Estado mexicano sobre estrategias y reformas que impulsen las capacidades de investigación y sanción y para revertir la tasa de impunidad imperante en el país. El Consejo podría elaborar y presentar públicamente una evaluación a nivel nacional sobre la impunidad y recomendar una hoja de ruta para atender el asunto, evaluar su efectiva implementación y presentar informes públicos periódicos.</p>	<p>Esta recomendación podría atenderse mediante el establecimiento de un organismo nacional de derechos humanos, que cuente con un grupo asesor de personalidades en la materia. En adición, se destaca que el país cuenta con instituciones autónomas que promueven y defienden los derechos humanos, y se abocan al combate a la impunidad, en particular la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. En todos los casos, se cuenta con los expertos y capacidades para atender la sustancia de la recomendación.</p>
<p>2. <i>Debida investigación de graves violaciones a los derechos humanos</i>: Fortalecer los esfuerzos para asegurar que todas las violaciones graves de derechos humanos, incluyendo la tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, sean investigadas y sancionadas adecuadamente por una oficina especializada de</p>	<p>Se coincide con esta recomendación y se reafirma el compromiso con la adecuada investigación de violaciones a los derechos humanos. Es por ello que la Procuraduría General de la República cuenta con una Subprocuraduría de Derechos Humanos, que a su vez cuenta con Fiscalías y Unidades Especializadas en la</p>

<p>alto nivel de la Procuraduría General de la República. Esta Oficina debería estar dirigida por un/a reconocido/a experto/a en materia de derechos humanos y el combate a la impunidad, y contribuir con las unidades especializadas ya existentes y procuradores dentro de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR. Esta Oficina deberá tener recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para llevar a cabo sus tareas de manera profesional y efectiva.</p>	<p>investigación de distintas violaciones graves a los derechos humanos, entre las que destaca una Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. Además cuenta con la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas y la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes –que cuenta con el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación-. Asimismo, cuenta con una Unidad Especializada en la Investigación del Delito de Tortura, adscrita a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales. La Unidad fue creada por Acuerdo de la Procuradora General de la República A/101/15 publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de octubre del 2015, misma que ya está dotada con un inmueble propio y con el personal sustantivo y operativo necesario para el cumplimiento de sus funciones. Dicha Unidad ya ha concentrado todas las investigaciones que anteriormente estaban radicadas en diversas instancias de la Procuraduría General de la República.</p>
<p>3. <u>Código de Justicia Militar</u>: Si bien se da la bienvenida a las reformas de 2011 y 2014 para limitar la jurisdicción militar, se recomienda reformar el Código de Justicia Militar y otras normas relevantes con la finalidad de que la jurisdicción civil también conozca casos de violaciones de derechos humanos cometidas contra los militares. Las autoridades civiles deberían cumplir plenamente con su deber de investigar adecuadamente cualquier práctica indebida por parte de elementos de las fuerzas armadas, incluyendo la responsabilidad de mando.</p>	<p>Se destaca que la reforma de 2014 al CJM se encuentra siendo implementada, y que no es factible considerar mayores modificaciones. No obstante ello, cabe señalar que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, las autoridades civiles cuentan con un marco jurídico suficiente y reforzado para conocer sobre casos de presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por personal militar. Es decir, cualquier afectación a los derechos humanos cometida en agravio de un militar puede ser revisada o recurrida ante tribunales ordinarios a través de un juicio de amparo, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.</p> <p>No se omite manifestar que la reforma en materia de seguridad y justicia del 18 de junio de 2008, impactó al procedimiento penal militar y a los tribunales militares, lo que son sustituidos por tribunales militares de juicio oral, juzgados militares de control y juzgados militares de</p>

	<p>ejecución de sentencias, así como, la recaudación de la división territorial en cuanto a la competencia jurisdiccional del tribunal superior militar, los jueces de control y tribunales militares de juicio oral, consecuentemente dicha reforma es promotora de los derechos humanos de la víctima y del procesado, motivo por el cual, al igual que el resto de las autoridades de los tres niveles de gobierno, la Secretaría de la Defensa Nacional se sigue preparando, tanto en el ámbito estructural, como en la capacitación a su personal, para cumplir adecuadamente con este nuevo esquema, el cual tiene como reto hacer más expedita y eficiente la procuración y administración de justicia.</p> <p>Sobre este aspecto, el Código Militar de Procedimientos Penales, prevé los derechos a favor de las personas imputadas y de las víctimas en igualdad de circunstancias que el Código Nacional de Procedimientos Penales, reconociendo las prerrogativas a favor de quienes intervienen en el proceso, establecidas en la Constitución, respetando la dignidad de las personas, su acceso a un asesor jurídico, a la justicia pronta, gratuita e imparcial, asegurar que se cuente con todos los datos de prueba, protección cuando exista riesgo para su vida, así como medidas de protección, precautorias y cautelares y medios de impugnación.</p>
<p>4. <u>Seguridad pública en línea con los derechos humanos</u>: Complementar los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno para promover un enfoque de seguridad ciudadana en la seguridad pública con mayores medidas para asegurar que las políticas de seguridad pública y las instituciones que las ejecutan cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar una efectiva rendición de cuentas por violaciones cometidas por miembros de las fuerzas armadas.</p>	<p>Se está de acuerdo con el fondo de esta recomendación y se señala que se continuará trabajando a fin de asegurar el enfoque de seguridad ciudadana en la seguridad pública por medio de programas como el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Además se continuarán fortaleciendo las capacidades nacionales para garantizar la seguridad de la sociedad mexicana con pleno apego a los derechos humanos.</p>
<p>5. <u>Uso de la fuerza</u>: Adoptar una ley nacional sobre el uso de la fuerza por parte de servidores públicos en concordancia con los estándares internacionales y asegurar su efectiva implementación.</p>	<p>Se analizará esta recomendación, consciente de la necesidad de sostener un debate al respecto y continuar las consultas con los diversos actores involucrados. No obstante que no se cuente con un instrumento normativo único en la materia, es importante destacar que las instancias de seguridad pública cuentan ya con lineamientos</p>

	<p>que regulan el uso de la fuerza con estricto apego a estándares internacionales de derechos humanos.</p> <p>El Estado mexicano creó protocolos nacionales de actuación que consideran, entre otros aspectos, la homologación de actas y registros de la actuación de los operadores. De esta manera se han estandarizado los criterios para el uso de la fuerza por parte del primer respondiente.</p>
<p>6. <u>Instituciones forenses</u>: Crear una institución nacional forense que sea autónoma e independiente con suficientes recursos, que pueda dar servicio a todos los órganos de administración de justicia, incluyendo los tribunales, autoridades de procuración de justicia y representantes legales.</p>	<p>Se considera una idea muy interesante que está siendo analizada. México se encuentra considerando la creación de una institución de esta naturaleza; en particular, se destaca que actualmente existe en el Senado una iniciativa para crear el Instituto Nacional de Servicios Forenses, con la intención de que este Instituto tenga competencia federal y local. La propuesta está siendo estudiada en la Comisión correspondiente. Independientemente de ello, la creación de una instancia de esta naturaleza, en un país federal como México, implica la necesidad de llevar a cabo amplias consultas con los distintos estados y poderes de la república.</p>
<p>7. <u>Registro de todas las detenciones</u>: Complementar los esfuerzos existentes del Gobierno a fin de registrar a las personas privadas de su libertad, mediante la adopción de una ley nacional que establezca un registro unificado, de todo tipo de detenciones y personas privadas de la libertad, incluyendo medidas específicas de prevención para evitar detenciones arbitrarias, tortura y desapariciones.</p>	<p>Se considera una idea muy interesante y se reafirma la intención de continuar mejorando en los registros de detención, en atención a la obligación constitucional de realizar un registro inmediato de la detención incorporado por medio de la reforma penal de 2008. Se ha fortalecido el Sistema de Registro de Detenidos relacionados con delitos competencia de la PGR (SIREDD) y se seguirá trabajando para que las entidades federativas utilicen herramientas similares. Además, México da seguimiento al cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana, y en ese sentido los esfuerzos de fortalecimiento de los registros. Independientemente de ello, la creación de una instancia de esta naturaleza, en un país federal como México, implica la necesidad de llevar a cabo amplias consultas con distintos estados y poderes de la República.</p> <p>Es importante precisar que el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un registro inmediato de la detención de cualquier persona. Además la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Código Federal de</p>

Procedimientos Penales y el Código Nacional de Procedimientos Penales establecen que deben registrarse todas las detenciones de personas y el Ministerio Público y la Policía están obligados a informar a quien lo solicite, respecto de la detención de una persona y de la autoridad a cuya disposición se encuentre.

El 24 de mayo de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo A/126/10, por el que se crea el Sistema de Registro de Detenidos (SIREN) relacionados con delitos de competencia de la Procuraduría General de la República, el cual tiene por objeto establecer un control administrativo estricto de las detenciones bajo las modalidades de orden de aprehensión, flagrancia, ministerial por caso urgente, arraigo, cateo y provisional con fines de extradición, de personas que sean puestas a disposición del agente del Ministerio Público de la Federación o entregadas a un agente de la Policía Federal Ministerial o sean detenidas por este último. El Acuerdo A/060/15 sumó a la operación del SIREN la precisión de que desde el momento de la detención hasta la puesta a disposición ante la autoridad correspondiente, se deberán respetar los derechos humanos del detenido, por lo que el Agente del Ministerio Público de la Federación constatará, cuando le sean puestos a su disposición los detenidos, que dichas prerrogativas no hayan sido violadas e informará a éstos de manera inmediata sus derechos, asimismo capturaré, verificaré y en su caso complementaré el registro correspondiente.

Para realizar y, en su caso, complementar el registro en el SIREN, el Agente del Ministerio Público de la Federación se podrá valer de auxiliares directos o indirectos, para recabar los datos.

La información capturada en el SIREN será confidencial y reservada en los términos de la legislación aplicable. Asimismo, la Visitaduría General dará seguimiento al debido cumplimiento de este Acuerdo, en las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, de conformidad con el ámbito de sus atribuciones durante las visitas ordinarias que practique.

8. *Autonomía de diversos órganos:* Tomar todas las medidas necesarias para garantizar el profesionalismo e independencia de los órganos

Se coincide con la propuesta, que es consistente con los esfuerzos y medidas en la materia. En particular, la CNDH – como institución que

<p>públicos locales y federales, incluyendo aquellos de administración y procuración de justicia e instituciones de derechos humanos, y la de las personas que los encabezan. Investigar a fondo cualquier acto de presión política y corrupción y separar a los servidores públicos de sus funciones en caso de ser encontrados culpables.</p>	<p>cumple plenamente con los Principios de París – es la principal institución independiente y autónoma encargada de la protección de los derechos humanos en México. En materia de administración de justicia, el Consejo de la Judicatura Federal garantiza la autonomía y objetividad de tribunales federales. Finalmente, el 6 de mayo de 2015 se creó el Sistema Nacional de Transparencia, por medio de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>
<p>9. <i>Ratificación de instrumentos internacionales:</i> a) Promover la firma y ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño; y reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada conforme a los artículos 31 y 32 de la Convención; b) Firmar y ratificar todos los tratados Interamericanos de derechos humanos adoptados por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos que están pendientes de ratificación.</p>	<p>El Estado Mexicano continuará los procesos respectivos de consultas con las autoridades competentes. En lo que toca al trabajo de los órganos de tratados mencionados – relativamente recientes y con números modestos de Estados que reconocen su competencia – se analiza cuidadosamente su práctica y jurisprudencia. En cuanto a los instrumentos de la OEA, se han iniciado consultas internas con relación a la Convención sobre los Derechos de las Personas Mayores (cuya negociación fue decididamente apoyada por México).</p>
<p>10. <i>Mecanismo inter-institucional de alto nivel:</i> Asegurar y monitorear la implementación, tanto a nivel local como nacional, de los estándares y recomendaciones internacionales y regionales de derechos humanos fortaleciendo los mecanismos inter-institucionales de alto nivel creados para este propósito y el sistema nacional de estadística en derechos humanos. Ambos deben incluir mecanismos adecuados de participación de la sociedad civil y los sujetos de derechos.</p>	<p>México comparte con el Alto Comisionado la importancia de garantizar la implementación de estándares de derechos humanos a todos los niveles, como reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. Aunado a lo anterior, nuestro país mantendrá trabajando estrechamente con la sociedad civil en materia de derechos humanos, tanto en materia de políticas públicas nacionales (a través de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de SEGOB, por ejemplo) como en materia de política exterior, en el marco de grupos de trabajo y procesos de consulta para presentar informes a los órganos de tratados y dar cabal cumplimiento a las recomendaciones resultantes. Independientemente de ello, existe la disposición para fortalecer los mecanismos existentes.</p>
<p>11. <i>Pueblos indígenas:</i> Garantizar que los pueblos indígenas sean consultados de manera adecuada cuando se planeen o tomen medidas que afecten sus derechos, particularmente en el contexto de proyectos de desarrollo, de corporaciones</p>	<p>Se coincide con esta recomendación y se reitera que se continuará trabajando en su implementación, en atención al Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 y a fin de asegurar el respeto y ejercicio al derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e</p>

<p>nacionales y transnacionales, apegándose a los estándares internacionales de derechos humanos.</p>	<p>informado para los pueblos y comunidades indígenas conforme al Convenio 169 de la OIT, a través de mecanismos como el Sistema de Consulta Indígena de la CDI.</p> <p>También se cuenta con la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas de la Procuraduría General de la República, que permite regular la actuación del Agente del Ministerio Público de la Federación en asuntos en donde se vean involucradas personas indígenas por la comisión de delitos federales, ya sea como víctimas u ofendidos, y que al darles la atención, lo hagan con sentido humanista, considerando su lengua, cultura, usos y costumbres.</p>
<p>12. <i>Políticas públicas en favor de las mujeres:</i> Incorporar aún más la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas sobre mujeres, particularmente aquellas destinadas a combatir la violencia contra las mujeres, asegurando la asignación de recursos necesarios para su completa implementación. Al respecto, el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM) necesita ser fortalecido para proporcionar datos actualizados y ser una herramienta más accesible al público.</p>	<p>Se coincide en la importancia de la recomendación y en la necesidad de trabajar de manera integral a fin de erradicar la violencia contra la mujer. En ese sentido, se cuenta con el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres 2014-2018, el Programa Integral para la Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018, además de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (que ha fomentado la promulgación de leyes estatales). En cuanto al BANAVIM, actualmente, el Sistema Nacional para Prevenir Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mediante la Comisión de Sanción, evalúa la eficiencia del Banco, buscando fortalecerlo para incorporar toda la información necesaria que garantice su adecuado funcionamiento mediante su programa de trabajo 2016-2017.</p>
<p>13. <i>Metodología de indicadores de la ONU-DH:</i> Todas las instituciones federales y locales, en particular los órganos autónomos, y el poder ejecutivo y judicial, deberán medir el impacto de las políticas públicas relacionadas con derechos humanos mediante la plena implementación de la metodología de indicadores de derechos humanos de la ONU-DH. Los procesos para el diseño de la política pública deberán basarse en información generada a través del sistema de indicadores y una política de transparencia debe ser implementada. Deben ser asignados los fondos necesarios para el diseño del sistema de datos.</p>	<p>México comparte la preocupación que refleja esta recomendación y coincide con su importancia. Por ello, el Objetivo 6 del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2014 (PNDH, anexo 7) en su línea de acción 6.2.1 establece la obligación de sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas y específicamente señala que se deberá implementar la metodología de indicadores del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. En este contexto, se trabaja para implementar la metodología del OACNUDH y de la Organización de Estados Americanos, para el desarrollo de un Sistema Nacional de Evaluación</p>

	<p>del cumplimiento de los derechos humanos. Para ello, se ha establecido una alianza estratégica con la Universidad Nacional Autónoma de México, la OACNUDH y la CNDH.</p> <p>La medición de la protección y garantía de los derechos humanos constituye una verdadera “ciencia de la dignidad humana”. Con esta finalidad la PGR ha trabajado de cerca con la OACNUDH en México para desarrollar el marco metodológico que permita la construcción de un Sistema de Indicadores en materia de Derechos Humanos. La labor de contextualización de los indicadores sobre el derecho a la justicia llevó a la PGR a la definición de 104 indicadores, de los cuales 94 son indicadores de proceso y 10 son indicadores de resultado.</p> <p>Durante el pasado Encuentro Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del 26 de noviembre de 2015, en que se realizó la presentación del primer avance del DIDH, se derivó el Acuerdo ENPIJ/02/15. En éste se señala que las y los participantes acuerdan considerar el sistema de indicadores en derechos humanos para la procuración de justicia como un modelo complementario al generado por los poderes judiciales para medir el derecho a un juicio justo. Esto permitirá contar con información homóloga, actualizada y precisa a nivel nacional.</p> <p>También se consideró que la PGR deberá encabezar un grupo técnico que formará parte de una Comisión Especial de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia para, primero analizar los avances y adecuaciones que deban hacerse a los indicadores presentados y segundo, establecer un mecanismo para compartir la metodología que se ha desarrollado, con todas las Procuradurías y Fiscalías Generales, así como los Tribunales Superiores de Justicia a nivel nacional. Esta metodología y sus indicadores continúan desarrollándose con el acompañamiento de la OACNUDH para su plena implementación.</p>
<p>14. <u>Leyes generales sobre tortura y desaparición forzada</u>: Adoptar las leyes generales sobre tortura y desapariciones de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, con la participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil para integrar adecuadamente sus</p>	<p>Se coincide con la recomendación. México tiene el compromiso firme de prevenir y sancionar la comisión de actos de tortura y la desaparición forzada con miras a erradicar estos delitos.</p>

consideraciones. Asegurar su efectiva implementación a nivel federal y estatal, incluyendo el desarrollo de las capacidades requeridas y asignando los recursos humanos y financieros necesarios.

El 10 de julio de 2015 se publicó la Reforma Constitucional que faculta al Congreso para expedir la ley general para prevenir y erradicar el delito de tortura. A partir de la misma, la procuraduría General de la República, con el apoyo de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, convocó a un ejercicio de participación y apertura con la ciudadanía denominado Consulta Pública para la elaboración del proyecto de Iniciativa de Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Inhumanos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

La Procuraduría General de la República ha emprendido también acciones concretas para prevenir y perseguir la tortura y los tratos crueles. Muestra de ello es, en primer lugar, la preparación, gestión, aprobación, con fecha 20 de agosto del 2015, en el seno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, del Protocolo Homologado para la Investigación del delito de tortura, respecto del cual, se han llevado a cabo diversas acciones de capacitación y divulgación que están permitiendo su puntual aplicación.

Por otra parte, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación organizó diversos conversatorios, así como el Foro para la elaboración del proyecto de iniciativa de Ley General en materia de desaparición de personas, en el que concurrieron gobierno federal, gobierno de las entidades federativas, organismos de derechos humanos nacionales e internacionales y organizaciones de la sociedad civil, para opinar, participar y presentar propuestas sobre los elementos base que debería considerar la ley de la materia.

El 10 de diciembre de 2015, el Presidente Enrique Peña Nieto envió al Congreso los proyectos de Ley General para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Inhumanos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Desaparición de Personas, que armonizarán los tipos penales respectivos conforme a estándares internacionales. Actualmente, estas leyes se encuentran bajo la consideración del Congreso de

	<p>la Unión (aquella sobre tortura fue aprobada por el Senado de la República el 29 de abril de 2016, por lo que está siendo ahora considerada por la Cámara de Diputados).</p>
--	---