



**Pacto Internacional
de Derechos Civiles
y Políticos**

Distr.
GENERAL

CCPR/C/MEX/5
24 de septiembre de 2008

Original: ESPAÑOL

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

**EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS
PARTES EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 40 DEL PACTO**

Quinto informe periódico

MÉXICO^{*} ^{}**

[17 de julio de 2008]

^{*} Con arreglo a la información transmitida a los Estados Partes acerca de la tramitación de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

^{**} Los anexos están disponibles en la Secretaría a disposición de quien desee consultarlos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
GLOSARIO		7
I. INTRODUCCIÓN	1 - 33	9
II. ARTÍCULO 1. AUTODETERMINACIÓN Y LIBRE DISPOSICIÓN DE RIQUEZAS NATURALES	34 - 47	18
A. Avances legislativos.....	38 - 45	19
B. Criterios judiciales	46	24
C. Medidas institucionales.....	47	24
III. ARTÍCULO 2. IMPLANTACIÓN DE LOS DERECHOS CONSAGRADOS EN EL PACTO	48 - 74	25
A. Avances legislativos.....	48 - 57	25
B. Criterios judiciales	58 - 67	27
C. Medidas institucionales.....	68 - 74	30
IV. ARTÍCULO 3. IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL GOCE DE LOS DERECHOS CONTEMPLADOS EN EL PACTO	75 - 136	31
A. Avances legislativos.....	77 - 108	32
B. Criterios judiciales	109 - 112	39
C. Medidas institucionales.....	113 - 136	41
V. ARTÍCULO 4. ESTADOS DE EXCEPCIÓN	137 - 149	50
A. Avances legislativos.....	139 - 141	51
B. Criterios judiciales	142 - 146	51
C. Medidas institucionales.....	147 - 149	53
VI. ARTÍCULO 6. DERECHO A LA VIDA.....	150 - 177	54
A. Avances legislativos.....	152 - 156	54
B. Criterios judiciales	157 - 160	55
C. Medidas institucionales.....	161 - 177	56

ÍNDICE *(continuación)*

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
VII. ARTÍCULO 7. COMBATE A LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES	178 - 235	59
A. Avances legislativos	181 - 182	59
B. Criterios judiciales	183	59
C. Medidas institucionales.....	184 - 235	60
VIII. ARTÍCULO 8. PROSCRIPCIÓN DE LA ESCLAVITUD, LA SERVIDUMBRE Y LOS TRABAJOS FORZADOS	236 - 266	72
A. Avances legislativos	237 - 240	72
B. Medidas institucionales.....	241 - 266	72
IX. ARTÍCULO 9. DERECHO A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD PERSONALES.....	267 - 317	78
A. Avances legislativos	268 - 288	79
B. Criterios judiciales	289 - 294	83
C. Medidas institucionales.....	295 - 317	86
X. ARTÍCULO 10. DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD	318 - 459	92
A. Avances legislativos	318 - 327	92
B. Criterios judiciales	328 - 331	94
C. Medidas institucionales.....	332 - 459	95
XI. ARTÍCULO 11. DETENCIÓN POR OBLIGACIONES CONTRACTUALES.....	460 - 461	118
XII. ARTÍCULO 12. DERECHO DE LIBRE TRÁNSITO Y RESIDENCIA	462 - 543	118
A. Avances legislativos	462 - 466	118
B. Criterios judiciales	467 - 470	119
C. Medidas institucionales.....	471 - 543	120

ÍNDICE *(continuación)*

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
XIII. ARTÍCULO 13. DEBIDO PROCESO EN LA EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS.....	544 - 567	133
A. Avances legislativos.....	544 - 551	133
B. Criterios judiciales	552 - 554	135
C. Medidas institucionales.....	555 - 567	136
XIV. ARTÍCULO 14. GARANTÍAS JUDICIALES	568 - 662	138
A. Avances legislativos.....	574 - 613	139
B. Criterios judiciales	614 - 631	147
C. Medidas institucionales.....	632 - 662	151
XV. ARTÍCULO 15. NO RETROACTIVIDAD DE LA LEY	663 - 668	160
A. Criterios judiciales	664 - 668	160
XVI. ARTÍCULO 16. RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA	669 - 679	161
A. Avances legislativos.....	669 - 674	161
B. Medidas institucionales.....	675 - 679	163
XVII. ARTÍCULO 17. RESPETO A LA PRIVACIDAD, LA FAMILIA, EL DOMICILIO, LA HONRA Y LA REPUTACIÓN.....	680 - 692	165
A. Avances legislativos.....	681 - 683	165
B. Criterios judiciales	684 - 691	165
C. Medidas institucionales.....	692	168
XVIII. ARTÍCULO 18. DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y RELIGIÓN	693 - 715	168
A. Avances legislativos.....	693 - 699	168
B. Criterios judiciales	700 - 702	169
C. Medidas institucionales.....	703 - 715	170

ÍNDICE *(continuación)*

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
XIX. ARTÍCULO 19. LIBERTAD DE EXPRESIÓN.....	716 - 797	172
A. Avances legislativos	718 - 745	173
B. Criterios judiciales	746 - 753	182
C. Medidas institucionales.....	754 - 797	184
XX. ARTÍCULO 22. DERECHO DE LIBRE ASOCIACIÓN	798 - 823	194
A. Avances legislativos	798 - 804	194
B. Criterios judiciales	805 - 816	195
C. Medidas institucionales.....	817 - 823	199
XXI. ARTÍCULO 23. DERECHO A LA FAMILIA	824 - 863	200
A. Avances legislativos	824 - 834	200
B. Criterios judiciales	835 - 837	201
C. Medidas institucionales.....	838 - 863	202
XXII. ARTÍCULO 24. DERECHOS DEL NIÑO.....	864 - 891	207
A. Avances legislativos	864 - 873	207
B. Criterios judiciales	874 - 876	209
C. Medidas institucionales.....	877 - 891	210
XXIII. ARTÍCULO 25. DERECHOS POLÍTICOS	892 - 953	213
A. Avances legislativos	893 - 904	213
B. Criterios judiciales	905 - 907	215
C. Medidas institucionales.....	908 - 953	217
XXIV. ARTÍCULO 26. IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN	954 - 957	238
A. Avances legislativos	954 - 957	238

ÍNDICE *(continuación)*

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
XXV. ARTÍCULO 27. DERECHO A LA IDENTIDAD CULTURAL, RELIGIÓN E IDIOMA	958 - 981	239
A. Avances legislativos.....	959 - 967	239
B. Criterios judiciales	968	242
C. Medidas institucionales.....	969 - 981	242
<i>Anexos y referencias del quinto informe periódico de México.....</i>		245

GLOSARIO

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEFEREPSI	Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial
CEFERESOS	Centros Federales de Readaptación Social
CEJIL	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIESAS	Centro de Investigaciones y de Estudios Superiores en Antropología Social
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CPGMDH	Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos
CURP	Clave Única de Registro de Población
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FEAHMCJ	Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua
FEMOSPP	Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado
FMTF	Forma Migratoria de Trabajadores Fronterizos
FSP	Fuerza de Seguridad Penitenciaria
ICAP	Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal
IFDP	Instituto Federal de Defensoría Pública
IFE	Instituto Federal Electoral
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INACIPE	Instituto Nacional de Ciencias Penales
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes
INEA	Instituto Nacional de Educación de los Adultos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INM	Instituto Nacional de Migración
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
IPN	Instituto Politécnico Nacional
IRCT	International Rehabilitation Council for Torture Victims
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
LFTAIPG	Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental
MNPT	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
OEA	Organización de los Estados Americanos

OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAN	Partido Acción Nacional
PFP	Policía Federal
PGR	Procuraduría General de la República
PHR-USA	Physicians for Human Rights
PIAMF	Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
PRONIM	Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RENAPO	Registro Nacional de Población
SAGARPA	Secretaría de Ganadería y Pesca
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SCRPPA	Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina - Armada de México
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPOMEX	Servicio Postal Mexicano
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIEDO	Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada
SIJE	Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRCI	Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SS	Secretaría de Salud
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer

I. INTRODUCCIÓN

1. El Gobierno de México presenta a consideración del Comité de Derechos Humanos (en adelante, el Comité) su quinto informe periódico, en cumplimiento del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el Pacto).
2. El documento que se presenta fue difundido entre los participantes de la Subcomisión de Derechos Civiles y Políticos de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, en la que participan representantes de instancias gubernamentales y de la sociedad civil, en reunión celebrada el 8 de julio de 2008. Posteriormente se incorporaron al mismo los puntos de vista que formularon o hicieron llegar los participantes en esa reunión.
3. Desde la presentación del último informe periódico, México se ha visto inmerso en un proceso de consolidación democrática con importantes cambios estructurales, normativos y políticos que impactan el pleno disfrute de los derechos consagrados por el Pacto¹.
4. El informe que ahora se presenta toma como punto de partida las observaciones emitidas por el Comité tras la sustentación del cuarto informe periódico de México (documento CCPR/C/79/Add.109), incluyendo los comentarios realizados por el Estado mexicano a dichas observaciones (documento CCPR/C/79/Add.123), así como la adición a dicho informe presentada el 28 de abril de 2000 (documento CCPR/C/123/Add.2).
5. Por ello, el quinto informe abarca los avances alcanzados desde agosto de 2000, las medidas tomadas para implementar las observaciones y recomendaciones del Comité, así como los principales obstáculos y retos que deberán superarse en la materia.
6. El 2 de diciembre de 2000, el poder ejecutivo federal y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos firmaron un Programa de Cooperación Técnica para los Derechos Humanos.
7. Este programa se dividió en dos fases. La primera de ellas centró sus trabajos en los ejes de administración de justicia, iniciativas nacionales en derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas.
8. Entre los resultados de esta fase se encuentran:
 - a) La elaboración de protocolos modelo sobre el diagnóstico de la tortura e identificación de tortura en materia forense, con base en estándares internacionales;

¹ Además de los que se mencionan en siguientes párrafos, destacan la consolidación de un Congreso plural a partir de 1997, alternancia en el poder ejecutivo en 2000 después de más de 71 años de hegemonía de un solo partido, avanzada legislación en materia de transparencia y acceso a la información en 2002, progresivo fortalecimiento institucional y armonización legislativa, creciente contribución al sistema internacional de protección y promoción de los derechos humanos, así como una reciente reforma en materia de seguridad pública y justicia penal que establece las bases para modernizar el sistema de procuración e impartición de justicia.

- b) La impartición, por parte de expertos, de cursos de capacitación a médicos y abogados de algunas dependencias federales y estatales, órganos autónomos y organizaciones de la sociedad civil;
- c) La impartición por parte de expertos de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de un seminario sobre los derechos de los pueblos indígenas;
- d) El inicio de los trabajos de creación de una Norma Oficial Mexicana para la aplicación de modelos para el diagnóstico de la tortura, con asesoría de expertos internacionales. Esta primera fase sentó las bases para continuar con el desarrollo conjunto de una estrategia en derechos humanos.

9. En octubre de 2001 se firmó el Acuerdo Marco para la segunda fase del Programa de cooperación técnica que tuvo por objeto la elaboración del diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, realizado por cuatro expertos nacionales, en el cual se identifican las causas políticas, sociales y legales que obstaculizan la plena realización de los derechos humanos en México.

10. Con el objeto de facilitar el desarrollo de los trabajos realizados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el 1º de julio de 2002 se concretó el acuerdo de sede para el establecimiento en México de una Oficina de dicho organismo, mismo que se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 21 de febrero de 2003².

11. El 8 de diciembre de 2003 se presentó el diagnóstico, que sirvió de base para el diseño e instauración del primer Programa Nacional de Derechos Humanos (2004-2006) y la elaboración de su programa sucesor (2008-2012).

12. En 2006, en el contexto del referido Programa de cooperación técnica, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos inició actividades para impulsar la elaboración de diagnósticos sobre la situación de los derechos humanos en el ámbito estatal, con miras a la elaboración de programas estatales de derechos humanos. La Oficina en México firmó un acuerdo de asistencia con el Tribunal Superior de Justicia de Guerrero y tiene programado suscribir acuerdos similares con otros tribunales locales. Adicionalmente, mantiene convenios de colaboración con la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde junio de 2006 y con el Congreso de la Unión desde diciembre de 2006.

13. El 6 de febrero de 2008, en ocasión de la visita a México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Gobierno de México y la Alta Comisionada firmaron un Acuerdo de colaboración sobre la continuidad de las actividades de esa representación en nuestro país. En esa oportunidad, el Presidente de México refrendó el

² El establecimiento de la Oficina de Representación de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos respondió a la solicitud que formuló el Gobierno de México y, a junio de 2008, es el único país en situación de paz y estabilidad interna que ha tomado una iniciativa de esta índole.

compromiso del Gobierno con el objetivo de asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos, para lo cual el Plan Nacional de Desarrollo plantea una política de Estado basada en cuatro líneas de acción:

- a) Primera. Actualizar el marco normativo para reflejar los compromisos internacionales asumidos por México.
- b) Segunda. Establecer un programa federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos, con la participación de 29 instituciones del Gobierno federal, centros académicos y la sociedad civil.
- c) Tercera. Dar prioridad a la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos fundamentales.
- d) Cuarta. Promover campañas para generar en la ciudadanía una cultura de respeto a las garantías individuales.

14. Conforme a este Acuerdo, cuya vigencia se extiende al 30 de noviembre de 2012, la cooperación se centrará en los siguientes temas³:

- a) Armonización legislativa para incorporar las obligaciones internacionales de México en la Constitución, leyes federales y estatales;
- b) Prevención y erradicación de la tortura;
- c) Promoción de los derechos de las mujeres y la perspectiva de género;
- d) Promoción de los derechos de los pueblos indígenas;
- e) Fortalecimiento de la capacitación de funcionarios públicos en materia de derechos humanos.

15. Por otra parte, el 20 de junio de 2001, el Gobierno mexicano firmó el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Comité Internacional de la Cruz Roja, relativo al establecimiento en México de una delegación regional del Comité. Dicho acuerdo se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 24 de mayo de 2002 y entró en vigor el 1º de junio de 2002.

16. El 12 de marzo de 2002 se suscribió un convenio de colaboración para el desarrollo de un programa de actividades sobre los derechos humanos entre la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), por el cual se comprometieron a realizar una serie de actividades en colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

³ Prevé, adicionalmente, el establecimiento de un mecanismo permanente de comunicación, consulta y diálogo con el Gobierno federal en torno a las actividades de la Oficina de Representación en México, a través del cual se acordarán los mecanismos de comunicación de la Oficina con los distintos sectores gubernamentales involucrados en la materia.

17. En el marco de este convenio se celebraron, a lo largo de dos años, tres seminarios latinoamericanos dando lugar a tres coloquios regionales (en Mérida, Yucatán; Colima, Colima; y Saltillo, Coahuila; respectivamente) y a las publicaciones correspondientes a cada uno de ellos:

- a) *La educación superior en derechos humanos en América Latina y el Caribe;*
- b) *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: obstáculos para su eficacia y principales instrumentos internacionales;*
- c) *Derechos humanos y flujos migratorios en las fronteras de México.*

18. El 10 de febrero de 2004 se firmó el Programa de cooperación sobre los derechos humanos entre México y la Unión Europea, a través del cual se buscó "definir acciones y políticas concretas para la incorporación de normas y estándares internacionales de derechos humanos en México, en el marco del diálogo que se lleva a cabo en la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos". Este objetivo se concretó en la organización de diversos foros internacionales sobre temas como, entre otros, instrumentos internacionales de derechos humanos; armonización legislativa; tortura; derechos económicos, sociales y culturales; educación; indígenas y migrantes; libertad de expresión; derechos de los niños, niñas y adolescentes. En tales foros participaron dependencias del Gobierno federal y estatal, organizaciones de la sociedad civil de diversos Estados de la República, organismos autónomos y académicos. Se realizó también una campaña de difusión de los resultados obtenidos en estos seminarios.

19. El 31 de mayo de 2008 se suscribió el Convenio para el II Programa de Derechos Humanos México-Unión Europea, que tendrá una vigencia de tres años. El Programa tiene tres ejes temáticos: a) erradicación de la violencia de género; b) reforma del sistema de justicia, y c) armonización de la legislación nacional con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Su objetivo es facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias para coadyuvar a la elaboración de propuestas de políticas públicas basadas en normas y estándares internacionales de derechos humanos.

20. Este programa de cooperación pretende trabajar en diversas entidades federativas de la República donde se han detectado necesidades relacionadas con los mencionados ejes temáticos y asignará prioridad a la capacitación de los actores vinculados a estos temas, como jueces, ministerios públicos y médicos legistas, además de académicos y organizaciones de la sociedad civil con capacidad de difundir los contenidos de estas acciones.

21. Como reflejo de la política de apertura al escrutinio internacional y de colaboración con los mecanismos internacionales de derechos humanos, en marzo de 2001 el Gobierno mexicano extendió una invitación abierta a los organismos internacionales para que visiten el territorio nacional a fin de conocer de primera mano la situación de los derechos humanos en México. Asimismo, se comprometió a aceptar las recomendaciones derivadas de dichas visitas.

22. A continuación se enlistan los mecanismos internacionales de derechos humanos que han realizado visitas a México desde el año 2000.

Fecha	Mecanismo
Diciembre de 2000	Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sra. Mary Robinson
Mayo de 2001	Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Param Kumaraswamy
Julio de 2001	Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Sr. Claudio Grossman
Agosto-septiembre de 2001	Comité contra la Tortura, Sres. Alejandro González Poblete y Ole Vedel Rasmussen
Febrero de 2002	Relatora Especial de Asuntos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Sra. Martha Altolaguirre
Marzo de 2002	Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro
Marzo de 2002	Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Sr. Miloon Kothari
Junio-julio de 2002	Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sra. Mary Robinson
Julio de 2002	Relator Especial para trabajadores migratorios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Sr. Juan Méndez
Agosto de 2002	Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Francis Deng
Octubre-noviembre de 2002	Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Sr. Louis Joinet
Julio de 2003	Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen
Agosto de 2003	Relator Especial sobre la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Sr. Eduardo Bertoni
Octubre de 2003	Misión de Expertos Internacionales, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Octubre de 2003	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
Julio de 2004	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Febrero de 2005	Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Yakin Erturk
Junio-julio de 2005	Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sra. Louise Arbour
Agosto de 2005	Relator Especial para México y sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Sr. José Zalaquett
Noviembre de 2006	Relator para México del Comité de los Derechos del Niño, Sr. Norberto Liewski
Abril de 2007	Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Fecha	Mecanismo
Mayo de 2007	Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Sr. Juan Miguel Petit
Septiembre de 2007	Relator Especial sobre una vivienda adecuada, Sr. Miloon Kotari y Relator Especial sobre los derechos y libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen
Febrero de 2008	Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sra. Louise Arbour
Marzo de 2008	Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante

23. Entre 1999 y 2007, México ratificó o se adhirió a un número importante de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Asimismo, reconoció la competencia de distintos órganos internacionales para recibir y analizar comunicaciones individuales de violaciones a derechos humanos imputadas al Estado mexicano. De esta manera, se amplió el espectro de disposiciones normativas que reconocen y protegen los derechos humanos dentro del marco jurídico mexicano.

24. Las acciones realizadas en esta materia se presentan a continuación.

Fecha	Acción
8 de marzo de 1999	Ratificación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares ⁴
7 de junio de 2000	Ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo ⁵

⁴ El Estado mexicano formuló una declaración interpretativa en la que reafirma su voluntad política para garantizar la protección internacional de los derechos de los trabajadores migratorios y señala que todas las previsiones de la Convención se aplicarán de conformidad con la legislación nacional. Asimismo, formuló una reserva expresa con respecto al artículo 22, párrafo 4, en lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 125 de la Ley general de población.

⁵ El Estado mexicano formuló dos declaraciones interpretativas y tres reservas. La primera declaración indica que corresponde al Gobierno de México determinar y otorgar la calidad de refugiado de conformidad con su legislación interna, sin perjuicio de la definición de refugiado prevista en el artículo 1 de la Convención y I de su Protocolo. La segunda declaración advierte que es facultad del Gobierno de México otorgar a los refugiados mayores facilidades para la naturalización y asimilación que aquellos que concede a los extranjeros en general, en el marco de su política de población y legislación nacional. La primera reserva, relativa al párrafo 2 del artículo 17 de la Convención, indica que el Gobierno de México no puede garantizar a los refugiados que lleven más de tres años en el país, tengan cónyuge de nacionalidad mexicana o algún hijo mexicano, la exención automática de las obligaciones para obtener un permiso de

Fecha	Acción
	Adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y su Protocolo ⁶
30 de junio de 2000	Ratificación del Convenio N° 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 1999
25 de enero de 2001	Ratificación de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
15 de marzo de 2002	Ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
	Reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir y analizar comunicaciones individuales
	Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
	Reconocimiento de la competencia del Comité contra la Tortura para recibir y analizar comunicaciones individuales
	Ratificación de las enmiendas a los artículos 17 y 18 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
	Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados ⁷

empleo. La segunda reserva a los artículos 26 y 31.2 de la Convención, mantiene el derecho del Gobierno de México de asignar, conforme a su legislación nacional, el lugar o los lugares de residencia de los refugiados y establecer modalidades de circulación en territorio nacional. La tercera reserva se refiere a la facultad que otorga el artículo 33 constitucional al Gobierno de México para hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

⁶ El Gobierno de México formuló reservas a los artículos 17, 31 y 32 de la Convención por lo que se refiere a la contratación de apátridas en las mismas condiciones que los extranjeros, así como sobre la aplicación del artículo 33 constitucional. Asimismo, México no se considera obligado a garantizar a los apátridas mayores facilidades para su naturalización que las que concede a los extranjeros en general.

⁷ El Estado mexicano formuló una declaración interpretativa mediante la cual considera que la responsabilidad que pueda derivar para los grupos armados no gubernamentales por el reclutamiento de menores de 18 años de edad o su utilización en hostilidades, corresponde exclusivamente a dichos grupos y no será aplicable al Estado mexicano como tal, el que tendrá la obligación de aplicar, en todo momento, los principios que rigen al derecho internacional humanitario.

Fecha	Acción
	Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía
	Ratificación de la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad ⁸
9 de abril de 2002	Ratificación de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas ⁹
4 de marzo de 2003	Ratificación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
	Ratificación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
11 de abril de 2005	Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura
28 de octubre de 2005	Ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal internacional
5 de julio de 2006	Ratificación de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales
26 de septiembre de 2007	Ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte

⁸ El Estado mexicano interpuso una declaración interpretativa mediante la cual señala que únicamente considerará imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención, cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México. Un análisis sobre el impacto de esta declaración puede verse en el desarrollo del artículo 15 del Pacto en el presente informe.

⁹ El Estado mexicano interpuso una reserva expresa al artículo IX, toda vez que la Constitución federal reconoce el fuero de guerra cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio. El fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al artículo 13 de la Constitución federal nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Además, en el mismo momento, el Estado mexicano formuló una declaración interpretativa mediante la cual se entenderá que las disposiciones de la Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención. Un análisis sobre el impacto de esta declaración puede verse en el desarrollo del artículo 6 del Pacto en el presente informe.

Fecha	Acción
17 de diciembre de 2007	Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo ¹⁰
18 de marzo de 2008	Ratificación de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas

25. El 9 de abril de 2002, el Estado mexicano retiró parcialmente la declaración interpretativa y la reserva formulada a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto al voto activo de los ministros de culto y la celebración de actos públicos de culto religioso.

26. El 15 de marzo de 2002, México retiró la reserva formulada al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por lo que se refiere al voto de los ministros de culto.

27. Con el fin de fomentar el diálogo directo entre las instituciones de la Administración Pública Federal y la sociedad civil para el diseño de políticas públicas en materia de derechos humanos, el Gobierno federal ha creado dos mecanismos de participación y vinculación entre distintos sectores.

28. En primer lugar, estableció el Mecanismo de diálogo entre la Comisión Intersecretarial para la atención de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de garantizar la participación de las organizaciones en el diseño y evaluación de las políticas internacionales gubernamentales en materia de derechos humanos, para que dichas políticas se reflejaran en la protección nacional de los mismos.

29. Este Mecanismo de diálogo se integraba por una secretaría técnica (órgano colegiado) y mesas de trabajo temáticas a través de las cuales el gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil buscaban la creación de políticas y estrategias para fortalecer áreas específicas de derechos humanos como los derechos de los pueblos indígenas, la exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales o la armonización del derecho nacional a los estándares internacionales, entre otros. Dicha Comisión Intersecretarial fue presidida por la SRE desde su creación, en 1997, hasta 2003.

30. Posteriormente, el Mecanismo de diálogo se trasladó a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 11 de marzo de 2003 por el cual se creó la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH), entre cuyas funciones resaltan:

¹⁰ El Estado mexicano formuló una declaración interpretativa al artículo 12 mediante la cual señala que en caso de conflicto con la legislación nacional, la previsión que confiera la mayor protección legal al salvaguardar la dignidad y garantizar la integridad física, psicológica y emocional de las personas y proteja la integridad de sus propiedades será la aplicada, en estricta concordancia con el principio *pro homine*.

- a) El diseño y coordinación de políticas y acciones gubernamentales tendientes a fortalecer la promoción y la defensa de los derechos humanos;
- b) El diseño de mecanismos que faciliten el cumplimiento de las obligaciones internacionales;
- c) La mejora del orden jurídico mexicano en materia de derechos humanos, atendiendo a los estándares internacionales.

31. La CPGMDH está formada por la SEGOB (que la preside), la SRE (que actúa como vicepresidente), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR), la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Además, cuenta con la participación, como invitados permanentes con voz y sin voto, de la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)¹¹.

32. La Comisión también cuenta con una secretaría técnica que da seguimiento a los acuerdos adoptados y que ha sido encomendada a la Unidad de promoción y defensa de los derechos humanos de la SEGOB. Además, incorporó el Mecanismo de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil que operaba en la Comisión Intersecretarial, garantizando su presencia en las sesiones del pleno de la Comisión de Política Gubernamental, con voz pero sin voto.

33. Para el desahogo de sus funciones, la Comisión cuenta con nueve subcomisiones: armonización legislativa; derechos civiles y políticos; derechos económicos, sociales y culturales; derecho de los pueblos indígenas; derechos de los migrantes; derechos de los niños; grupos vulnerables; educación en derechos humanos; y para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. El 16 de octubre de 2007, en sesión plenaria de la CPGMDH fueron aprobados los nuevos lineamientos básicos de operación de las subcomisiones, comités técnicos y grupos de trabajo.

II. ARTÍCULO 1. AUTODETERMINACIÓN Y LIBRE DISPOSICIÓN DE RIQUEZAS NATURALES

34. El Comité señaló al Gobierno de México que, "pese al reconocimiento que la Constitución hace en su artículo 4 de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y la voluntad del Estado Parte de dirimir la cuestión de la autodeterminación de las comunidades indígenas, el artículo 27 de la Constitución parece

¹¹ Véase: http://www.derechoshumanos.gob.mx/archivos/anexos/Acuerdo_Comision_Polticas_DH.pdf.

proteger únicamente ciertas categorías de derechos respecto de las tierras indígenas y continúa dejando expuestas a las poblaciones indígenas a amplias violaciones de derechos humanos"¹².

35. De ahí que el Comité haya recomendado al Estado mexicano "tomar las medidas necesarias para garantizar a las comunidades indígenas el respeto a los derechos y libertades que les corresponde individualmente y como grupo, erradicar los abusos a que se les somete, respetar sus costumbres y cultura, así como sus formas tradicionales de vida, permitiéndoles el disfrute de sus tierras y recursos naturales. Asimismo, se deben tomar medidas adecuadas para incrementar su participación en las instituciones del país, así como el ejercicio del derecho a la autodeterminación."

36. México ha reconocido el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación en un marco constitucional que asegure la unidad nacional como se podrá apreciar por los avances legislativos y de otra naturaleza que fueron adoptados.

37. Por lo que se refiere a la recomendación del Comité tras la presentación del cuarto informe de México sobre la necesidad de tomar medidas adecuadas para incrementar la participación de las comunidades indígenas en las instituciones del país, así como el ejercicio del derecho a la autodeterminación, el Estado mexicano, en los comentarios presentados en 2000¹³, informó que se han establecido tribunales de paz en que prevalecen los usos y costumbres, que garantizan la solución de conflictos menores y respetan las tradiciones de las distintas etnias.

A. Avances legislativos

38. El 14 de agosto de 2001 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1, se reforma en su integridad el artículo 2 y se deroga el párrafo primero del artículo 4; se adicionan un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

39. Conforme a esta reforma, el artículo 2 aborda el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en los siguientes términos:

Artículo 2

La nación mexicana es única e indivisible

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

¹² Observaciones del Comité de Derechos Humanos: México, 27 de julio de 1999, CCPR/C/79/Add.109.

¹³ Ver documento CCPR/C/123/Add.2, de 28 de abril de 2000.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas [Estados], las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y practicas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.
- IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
- V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.
- VI. Acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.
- VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas [Estados] reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

- VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

- B. La Federación, los Estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

- I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.
- II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.
- III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

- IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.
- V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.
- VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.
- VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.
- VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.
- IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

40. Correspondientemente, se derogó el párrafo primero del artículo 4 constitucional que establecía lo siguiente:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que ellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

41. Y se agregó un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 constitucional que establece que:

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

42. Esta reforma constitucional creó un marco legal que establece una nueva relación del Estado mexicano con los pueblos y las comunidades indígenas al reconocer a los pueblos indígenas una amplia gama de derechos, incluyendo el derecho al reconocimiento como pueblo o comunidad indígena, a la autoadscripción, a la libre determinación y autonomía en un marco jurídico que asegure la unidad nacional, a aplicar sus propios sistemas normativos, a la preservación de su identidad cultural, a la tierra, el derecho de consulta y participación, a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado y el derecho al desarrollo. La Constitución consagra una serie de importantes derechos que permiten a los pueblos indígenas transitar por la ruta del establecimiento de una nueva relación más democrática, incluyente y respetuosa.

43. Se previó que la Federación, las entidades federativas y los municipios deberán establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias a efecto de garantizar la vigencia de los derechos indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades. También se determinaron las obligaciones que tienen las autoridades federales, estatales y municipales para abatir las carencias de las comunidades.

44. Con fundamento en la Reforma constitucional de 2001, han reformado sus Constituciones locales los siguientes Estados: San Luis Potosí (11 de julio de 2003); Tabasco (15 de noviembre de 2003); Durango (22 de febrero de 2004); Jalisco (29 de abril de 2004); Puebla (10 de diciembre de 2004); Morelos (20 de julio de 2005); Querétaro (12 de enero de 2007); y Yucatán (11 de abril de 2007). La Reforma constitucional actual también prescribe que las legislaturas de los Estados establecerán las formas de libre determinación y autonomía. Algunos Estados han emitido leyes reglamentarias en materia indígena¹⁴.

¹⁴ Ley de justicia indígena del Estado de Quintana Roo (14 de noviembre de 1997); Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca (19 de junio de 1998); Ley de derechos, cultura y organización indígena del Estado de Quintana Roo (31 de julio de 1998); Ley de derechos y cultura indígenas del Estado de Chiapas (29 de julio de 1999); Ley de derechos, cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Campeche (15 de junio del 2000); Ley de derechos y cultura indígena del Estado de México (10 de septiembre del 2001); Ley reglamentaria del artículo 9 de la Constitución política del Estado sobre derechos y cultura indígena de San Luis Potosí (13 de septiembre del 2003); Ley de derechos y cultura indígena del Estado de Nayarit (18 de diciembre del 2004); Ley de administración de justicia indígena y comunitaria del Estado de San Luis Potosí (30 de mayo

45. Varias entidades federativas ya reconocían los derechos indígenas en sus Constituciones con base en lo establecido con la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989 (Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Querétaro) y en el ya derogado primer párrafo del artículo 4 constitucional (Campeche, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Michoacán, Sinaloa, Sonora, Quintana Roo y Veracruz) que aún no han sido actualizadas. Algunas Constituciones locales han sido reformadas después de 2001 en relación con el contenido del último párrafo del artículo 1 de la Constitución federal (Coahuila y Guanajuato).

B. Criterios judiciales

46. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que la reforma del artículo 2 constitucional implica el reconocimiento de la unidad de los pueblos indígenas con los territorios que ocupan y, por tanto, el derecho a su explotación en concordancia con sus propias costumbres y tradiciones, siempre dentro del marco constitucional del Estado mexicano. Este derecho incluye la conservación y mejoramiento de su hábitat, la preservación de la integridad de sus tierras y el acceso al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que ocupan, salvo aquellos que correspondan a las áreas estratégicas. En relación al derecho de decidir su forma interna de organización económica, establece también la posibilidad de coordinación y asociación de las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, lo que debe hacerse en el marco constitucional que exige el respeto a derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad¹⁵.

C. Medidas institucionales

47. Las medidas institucionales se detallan en la sección correspondiente al artículo 27 del Pacto.

de 2006); Ley sobre los derechos y el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas del Estado de Jalisco (11 de enero de 2007); Ley de justicia comunal del Estado de Michoacán de Ocampo (30 de marzo de 2007); Ley general de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Durango (22 de julio de 2007); Ley de derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Querétaro (27 de julio de 2007); Ley de derechos y cultura indígena del Estado de Baja California (26 de octubre de 2007). Véase: La vigencia de los derechos indígenas en México. Análisis de las repercusiones jurídicas de la reforma constitucional federal sobre derechos y cultura indígena en la estructura del Estado, México: CDI, diciembre de 2007, págs. 99-100 en: http://www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia_libro/vigencia_derechos_indigenas_diciembre_2007.pdf.

¹⁵ Derechos de los indígenas. La Constitución federal reconoce el principio territorial de sus pueblos y el derecho preferente de las comunidades al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que ocupan, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVI, noviembre de 2002, tesis 2ª CXXXVIII/2002, pág. 445.

III. ARTÍCULO 2. IMPLANTACIÓN DE LOS DERECHOS CONSAGRADOS EN EL PACTO

A. Avances legislativos

1. No discriminación

48. El 14 de agosto de 2001 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto mediante el cual se adiciona un párrafo al artículo 1 constitucional, prohibiendo toda discriminación. Este párrafo con las reformas del 4 de diciembre de 2006, señala:

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

49. La misma reforma del 14 de agosto del 2001 modificó el artículo 2 constitucional¹⁶, con objeto de reconocer la importancia de las diferentes culturas y pueblos indígenas que integran los Estados Unidos Mexicanos. En el inciso B se incluye la obligación del Estado mexicano de promover la igualdad de los indígenas además de la prohibición de cualquier tipo de discriminación en contra de sus pueblos y comunidades.

50. En diciembre de 2006 se reformó el tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos para prohibir la discriminación por motivos de discapacidad.

51. El 11 de junio de 2003 se publicó la Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación¹⁷, cuyo objeto es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en términos del artículo 1 constitucional, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato. Dicho proyecto tuvo su origen en el proyecto redactado por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.

52. Para los efectos de la ley, se entiende por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

53. De conformidad con la ley, no se considerarán conductas discriminatorias las siguientes:

- a) Las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades;

¹⁶ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf.

¹⁷ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-134.pdf>.

- b) Las distinciones basadas en capacidades o conocimientos especializados para desempeñar una actividad determinada;
- c) La distinción establecida por las instituciones públicas de seguridad social entre sus asegurados y la población en general;
- d) En el ámbito educativo, los requisitos académicos, pedagógicos y de evaluación;
- e) Las que se establezcan como requisitos de ingreso o permanencia para el desempeño del servicio público y cualquier otro señalado en los ordenamientos legales;
- f) El trato diferenciado que en su beneficio reciba una persona que padezca alguna enfermedad mental;
- g) Las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que se hagan entre ciudadanos y no ciudadanos;
- h) En general, todas las que no tengan el propósito de anular o menoscabar los derechos y libertades o la igualdad de oportunidades de las personas ni de atentar contra la dignidad humana.

54. Una de las cuestiones más importantes de la citada ley consiste en la incorporación de un conjunto de recomendaciones y observaciones generales emitidas por diversos órganos de supervisión de los tratados internacionales de derechos humanos¹⁸.

55. El 10 de junio de 2005 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley general de las personas con discapacidad. Dicha ley establece el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad como el instrumento permanente de coordinación intersecretarial e interinstitucional que tiene por objeto contribuir al establecimiento de una política de Estado en la materia, así como promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones, estrategias y programas en esta materia.

2. Acciones de inconstitucionalidad en materia de derechos humanos

56. El 14 de septiembre de 2006 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto por el que se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 constitucional, mediante el cual se faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para ejercer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, local y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la república, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución federal.

57. Mediante dicha reforma, los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas y el Distrito Federal tienen esta facultad en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales.

¹⁸ Por ejemplo, las Observaciones generales Nos. 4 y 28 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como las recomendaciones generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

B. Criterios judiciales

1. Jerarquía de los tratados internacionales en el sistema legal mexicano

58. Conforme al artículo 133 constitucional, los tratados internacionales son ley suprema de la nación¹⁹. Esta disposición fue precisada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 1999, al emitir una tesis aislada según la cual los instrumentos internacionales son jerárquicamente inferiores a la propia Constitución federal, pero superiores a las leyes federales emanadas del Congreso de la Unión²⁰.

¹⁹ El artículo señala: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión."

²⁰ Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la ley suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la ley fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la ley suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de los Estados y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la federación y los Estados, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de los Estados. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la ley fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, N° 60, correspondiente a diciembre de 1992, pág. 27, de rubro: "Leyes

59. El 13 de febrero de 2007, el pleno de la SCJN ratificó este criterio, mediante una decisión adoptada por mayoría de seis votos contra cinco, al conocer de 14 amparos en revisión relativos a la contravención de ciertas normas con tratados comerciales internacionales²¹.

60. A junio de 2008 este criterio no constituye jurisprudencia, toda vez que, en términos del artículo 192 de la Ley de amparo, se requiere para ello "cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia de pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las salas".

61. No obstante, las tesis adoptadas por la SCJN representan un paso más hacia el reconocimiento de las obligaciones internacionales de México en el orden jurídico nacional y son de particular pertinencia para los esfuerzos que se realizan a nivel interno a fin de implantar en la legislación nacional los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte.

62. La SCJN ha determinado que la prohibición de la discriminación consiste en el deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias. Por ello, ha establecido que en la nación mexicana está prohibido todo

federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa"; sin embargo, este Tribunal pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo X, noviembre de 1999, tesis P. LXXVII/99, pág. 46.

²¹ Tratados internacionales. Son parte integrante de la ley suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre los Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "*pacta sunt servanda*", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, abril de 2007, tesis P. IX/2007, pág. 6.

tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y libertades del varón y la mujer²².

2. Juicio de amparo y juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano en relación con los derechos contenidos en el Pacto

63. En México, los gobernados pueden exigir a través de mecanismos jurisdiccionales el respeto de sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución federal o en los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano por medio del juicio de amparo.

64. Para que el juicio de amparo cumpla su propósito reparador, la SCJN ha establecido la posibilidad de que en la segunda instancia se modifiquen los efectos de la sentencia dictada en la primera, cuando las consecuencias jurídicas determinadas por ésta no sean suficientes para restituir al individuo en el goce de sus derechos, aun cuando el gobernado no hubiere solicitado dicha modificación²³.

65. Por las mismas razones, la SCJN ha señalado que el ciudadano puede recurrir una sentencia que le haya sido favorable cuando el objeto de esta impugnación sean los efectos de la misma²⁴.

3. Garantía de no discriminación

66. Respecto al derecho a la no discriminación, la SCJN ha establecido que dicha garantía individual abarca, por una parte, el derecho subjetivo público del gobernado de ser tratado en la misma forma que todos los demás y, por la otra, el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias. Finalmente la SCJN establece que de acuerdo con los artículos 1, párrafo tercero y 4, párrafo primero de la Constitución federal, en la nación mexicana está prohibido todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y libertades del varón y la mujer, porque ambos deben ser protegidos por la ley sin distinción

²² Garantía de no discriminación. Su protección constitucional. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, agosto de 2007, tesis 2º CXVI/2007, pág. 639.

²³ Efectos del fallo protector. Su incorrecta precisión constituye una incongruencia que debe ser reparada por el tribunal revisor, aunque sobre el particular no se haya expuesto agravio alguno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XX, diciembre de 2004, tesis 1ª CLIII/2004, pág. 360.

²⁴ Revisión en amparo indirecto. Es procedente ese recurso cuando lo que el quejoso combate es la precisión errónea de los efectos de la concesión del amparo. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, julio de 2005, tesis 1ª/J. 78/2005, pág. 298; revisión en amparo indirecto. Subsiste en el recurso el problema de constitucionalidad, cuando el quejoso combate las consideraciones mediante las cuales el *a quo* precisó los efectos de la concesión del amparo, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVIII, noviembre de 2003, tesis 1ª LXII/2003, pág. 126.

alguna, independientemente de sus preferencias y, por ello, deben gozar de los mismos derechos y de la igualdad de oportunidades para ejercer las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra²⁵.

67. Asimismo, determinó que los miembros de las fuerzas armadas portadores del virus de inmunodeficiencia adquirida (VIH) no deben ser objeto de discriminación ni ser sujetos de retiro forzoso tan sólo por esta circunstancia²⁶.

C. Medidas institucionales

1. No discriminación

68. Mediante la Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación²⁷, se estableció el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), como órgano encargado de conducir y coordinar las políticas antidiscriminatorias en México.

69. El CONAPRED es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuenta con autonomía técnica y de gestión. Para dictar sus resoluciones a los procedimientos de reclamación o queja que se presenten, no está subordinado a autoridad alguna y adopta sus decisiones con plena independencia. A partir de 2004, el CONAPRED está en posibilidad de atender, por mandato federal, procedimientos de quejas y denuncias por actos de discriminación.

70. El CONAPRED tiene como objeto:

- a) Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país;
- b) Llevar a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación;
- c) Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional;
- d) Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del poder ejecutivo federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

²⁵ Garantía de no discriminación. Su protección constitucional. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, agosto de 2007, tesis 2ª CXVI/2007, pág. 639.

²⁶ Seguridad social para las fuerzas armadas mexicanas. El artículo 226, segunda categoría, fracción 45, de la Ley del instituto relativo, que prevé la causa legal de retiro por inutilidad basada en la seropositividad a los anticuerpos contra el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), viola el artículo 1 de la Constitución federal. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, diciembre de 2007, tesis P./J. 131/2007, pág. 12.

²⁷ Promulgada el 11 de junio de 2003.

71. De diciembre de 2006 a junio de 2007, a través de diversas estrategias de comunicación social, producción y distribución editorial, el CONAPRED ha logrado posicionarse como referente para que la ciudadanía haga valer su derecho a la no discriminación e incidir en el fomento de la cultura de denuncia. Durante ese período brindó 1.065 servicios de quejas, reclamaciones y orientaciones, frente a los 526 que se habían estimado: es decir, casi el doble de lo programado para el primer semestre de 2007.

2. Unidades administrativas de derechos humanos en la administración pública federal

72. En la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y en la de Relaciones Exteriores (SRE), durante los primeros meses del año 2001 se crearon, respectivamente, la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos y la Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia con el objeto de reforzar la presencia de los derechos humanos en las instituciones nacionales. Más tarde esta última modificó su nombre a Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos.

73. Posteriormente se crearon la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, en la Procuraduría General de la República (PGR), y la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos, en la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). A partir del 1º de enero de 2008, entró en funciones la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

3. Educación pública

74. Finalmente, con el objeto de formar a todos los residentes de México, desde temprana edad, en el respeto a la persona y sus derechos fundamentales, la Secretaría de Educación Pública ha reforzado considerablemente los contenidos relativos a los derechos humanos en los programas y planes de la primaria y de la secundaria. Así lo ha evaluado el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en su V Informe de educación en derechos humanos. En los libros de primaria que serán distribuidos en todo el país a partir del año escolar 2008/09, se tratan específicamente las temáticas de la equidad de género, de las libertades y de la esclavitud. Con esta medida se busca consolidar la cultura de los derechos humanos en las futuras generaciones.

IV. ARTÍCULO 3. IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL GOCE DE LOS DERECHOS CONTEMPLADOS EN EL PACTO

75. La política mexicana en materia de igualdad de género persigue promover un trato justo a mujeres y hombres conforme a sus respectivas necesidades. Este propósito y esta convicción han inspirado diversas disposiciones legislativas, tanto en el ámbito constitucional como el legal, además de la ratificación de dos importantes instrumentos internacionales:

- a) El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el 15 de marzo de 2002;

- b) El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el 4 de marzo de 2003.

76. Tomando en consideración que la igualdad de género se ve involucrada en la mayoría de los derechos reconocidos por el Pacto, la presente sección hará referencia únicamente a los aspectos centrales del tema, sin pretensión de agotarlo. Otras cuestiones relativas a la igualdad entre hombres y mujeres y el análisis de las condiciones específicas en las que se encuentra, se desarrollarán de manera transversal, con el objeto de ofrecer una perspectiva de género sobre el grado de cumplimiento de todos los derechos que protege y promueve el Pacto.

A. Avances legislativos

1. Promoción de la igualdad de género

77. El 14 de agosto de 2001 se reformó el artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los derechos civiles y políticos de las mujeres indígenas. Esta reforma tuvo por objeto asegurar que los procesos para la elección de las autoridades y representantes indígenas garanticen la participación de las mujeres en condiciones de igualdad con los varones:

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

[...]

- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados."

78. El 12 de enero de 2001 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres que crea dicho mecanismo como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato igualitario hacia las mujeres; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

79. Entre los objetivos específicos del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), de conformidad con el artículo 6 de la ley, se encuentran la promoción, protección y difusión de los derechos de las mujeres y de las niñas que se consagran en la Constitución federal y en los tratados internacionales ratificados por México; la promoción de la cultura de la no violencia y la no discriminación contra las mujeres y de la igualdad de género para el fortalecimiento de la democracia.

80. En 2002, se aprobaron reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que incluyen acciones positivas para promover la igualdad de género para tener

acceso a cargos de elección popular (art. 4), la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades e igualdad entre hombres y mujeres en el procedimiento de registro legal (art. 25) y la obligación de los partidos políticos de garantizar la igualdad y procurar la paridad de género en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular (art. 38)²⁸.

81. El 10 de abril de 2003 se publicó la Ley del servicio profesional de carrera de la Administración Pública Federal, misma que fue elaborada con enfoque de género, lo que se refleja también en su reglamento²⁹. Entre los principios que contempla el artículo 4 de este reglamento se encuentra el de "equidad", definido como "la igualdad de oportunidades, sin discriminación por razones de género, edad, raza o etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política".

82. Con la intervención del INMUJERES en el análisis de los lineamientos de los diferentes subsistemas que conforman el Servicio profesional de carrera y en la redacción del reglamento de la mencionada ley, en octubre de 2005, la Cámara de Diputados aprobó las reformas a los artículos 2, 14 y 32 y las adiciones a los artículos 13 y 30 de la Ley del servicio profesional de carrera de la Administración Pública Federal, a efecto de reforzar el enfoque de género. Dicha reforma fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 9 de enero de 2006.

83. El 21 de mayo de 2003 se aprobó la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la cual establece los principios que regirán las acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de la población indígena, y exige específicamente la inclusión del enfoque de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal, previa consulta a pueblos y comunidades indígenas, para la promoción de la participación, respeto, igualdad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas³⁰.

84. El 20 de enero de 2004 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley general de desarrollo social, la cual establece los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la política nacional de desarrollo social, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social, la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social, bajo el principio del respeto a la diversidad que incluye el reconocimiento en términos de género.

85. El 10 de diciembre de 2004 se reformó el artículo 8 de la Ley general de educación para establecer que la educación que imparta el Estado mexicano combatirá la discriminación, especialmente la que se ejerce contra las mujeres:

²⁸ Cabe señalar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue abrogado y sustituido en 2008, manteniéndose los elementos relativos a la equidad de género contemplados en la reforma de 2002. Véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cofipec.htm>.

²⁹ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-95.pdf> y su reglamento en: http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyspc/r_lspscapf.html.

³⁰ Véase: http://www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia/ley_de_la_cdi.pdf.

"El criterio que orientará la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan- se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos y la discriminación, especialmente la ejercida en contra de las mujeres."

86. El 26 de enero de 2006 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto por el que se adicionó una fracción XIV *bis* al artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el fin de otorgar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) la facultad de hacerse cargo de la observancia, seguimiento, evaluación y monitoreo de las disposiciones en materia de igualdad entre mujeres y hombres. En consecuencia, la CNDH creó el Programa de igualdad entre mujeres y hombres, el cual empezó sus labores en el mes de febrero de 2006.

87. Este Programa se concentra en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad de género a través de un sistema de información que permite conocer la situación que guarda el derecho de igualdad entre mujeres y hombres en el país, a fin de estar en posibilidad de formular propuestas encaminadas al efectivo ejercicio de este derecho, garantizar el principio de no discriminación y evaluar el efecto de las políticas públicas en la materia aplicadas por las instancias competentes. También conoce de quejas por presuntas violaciones a este derecho, emite propuestas de conciliación y, si es el caso, recomendaciones e informes especiales.

88. El 30 de marzo de 2006, se publicó la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria que establece en su artículo 1 la obligación de que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas e igualdad de género.

89. El 27 de abril de 2006 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres, la cual tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres. Se sustenta en los principios de igualdad y no discriminación.

90. El artículo 17 de la ley, que entró en vigor el 3 de agosto de 2006, establece que las políticas del Ejecutivo federal deberán fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida; asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres; fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres; promover la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para las mujeres y los hombres; promover la igualdad entre mujeres y hombres en la vida civil; y promover la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo.

91. La ley crea el Sistema nacional para la igualdad entre mujeres y hombres para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que busca asegurar una

apropiada toma de decisiones en materia de igualdad entre mujeres y hombres al interior de cada dependencia³¹.

92. El 8 de mayo de 2006 se reformó el artículo 150 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, de modo que se garantice ayuda en la lactancia dentro del servicio maternoinfantil proporcionado al personal militar femenino y a las esposas de los militares.

93. El artículo transitorio 17 del Presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2007, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de diciembre de 2006, establece que el Gobierno federal promoverá una verdadera igualdad entre las mujeres y los hombres, a través del fortalecimiento de la perspectiva de género en la implementación de toda política pública y en el ejercicio de los recursos que realiza a través de las secretarías. Para el seguimiento de los recursos destinados a la equidad de género, todo programa del gobierno federal procurará generar información de beneficiarias/os y monto de recursos ejercidos, desagregada por sexo, grupo de edad, región del país, entidad federativa y municipio, actualizándola trimestralmente en Internet y reportando en sus informes las acciones para el adelanto de las mujeres y la equidad de género realizadas en cada una de las instancias y dependencias de la Administración Pública Federal, los recursos erogados para la ejecución de las mismas, y los indicadores de resultados desagregados por sexo y por grupo de edad, a fin de que pueda medirse el impacto y su incidencia de manera diferenciada en las relaciones entre mujeres y hombres.

94. El 6 de diciembre de 2007, la CNDH presentó el Informe especial sobre el derecho de igualdad entre mujeres y hombres a la opinión pública y a las instituciones públicas federales, estatales y municipales competentes, mismo que comprende información recopilada en 2006 y 2007.

2. Erradicar la violencia contra la mujer

95. El 16 de febrero de 2006 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Acuerdo del Procurador General de la República mediante el cual crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres (FEVIM), la cual fue impulsada a partir de las irregularidades en las investigaciones de los casos detectados en Ciudad Juárez, Chihuahua. Entre sus acciones destacan la apertura de dos Centros de atención integral contra la violencia a las mujeres-FEVIM, ubicados en el Distrito Federal y en Ciudad Juárez, Chihuahua; más de 30 acciones de cooperación con las procuradurías de justicia de ocho entidades federativas, y el inicio de averiguaciones previas relacionadas con delitos sexuales, lesiones y abuso de autoridad por hechos ocurridos en seis entidades federativas.

96. El 1º de febrero de 2007 se publicó la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, con objeto de establecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar

³¹ Véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>.

el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución federal³².

97. Este ordenamiento establece:

- a) La creación del Sistema nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres;
- b) La implantación de la "alerta de género" como un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida;
- c) El deber del Estado mexicano para garantizar la seguridad e integridad de las víctimas mediante el otorgamiento de órdenes de protección así como la intervención policial y judicial inmediata en caso de violencia familiar y/o violación;
- d) El desarrollo de un capítulo para la asistencia y atención a las víctimas de violencia familiar;
- e) La regulación de órdenes de protección, como instrumento tecnicojurídico que permite otorgar las medidas precautorias y cautelares necesarias para la seguridad de las víctimas;
- f) Los delitos contra la seguridad de las víctimas, refiriendo el incumplimiento de órdenes de protección;
- g) La definición de las formas de generar violencia, así como los tres grandes tipos de violencia de género conocidos, incluyendo el reconocimiento de la violencia en la comunidad y la violencia institucional;
- h) Los mecanismos en materia de educación, salud, procuración y administración de justicia para que el Estado garantice a las mujeres el acceso a una vida libre de violencia y promueva la modificación de estereotipos en los ámbitos público y privado;
- i) La distribución de competencias correspondientes a la Federación, así como las atribuidas a las Secretarías de Seguridad Pública (SSP), de Gobernación (SEGOB), de Educación Pública (SEP), y de Salud (SS), y las asignadas a la Procuraduría General de la República (PGR), al INMUJERES y las que corresponden a las entidades federativas y a los municipios.

98. La Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia establece también que la Secretaría de Educación Pública debe integrar el Sistema nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia. En su artículo 45 detallan las facultades de dicha Secretaría en materia de prevención:

³² Véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>.

- a) Definir en las políticas educativas los principios de igualdad, equidad y no discriminación entre mujeres y hombres y el respeto pleno a los derechos humanos;
- b) Desarrollar programas educativos, en todos los niveles de escolaridad, que fomenten la cultura de una vida libre de violencia contra las mujeres, así como el respeto a su dignidad;
- c) Garantizar acciones y mecanismos que favorezcan el adelanto de las mujeres en todas las etapas del proceso educativo;
- d) Garantizar el derecho de las niñas y mujeres a la educación: a la alfabetización y al acceso, permanencia y terminación de estudios en todos los niveles, a través de la obtención de becas y otras subvenciones;
- e) Desarrollar investigación multidisciplinaria encaminada a crear modelos de detección de la violencia contra las mujeres en los centros educativos;
- f) Capacitar al personal docente en derechos humanos de las mujeres y las niñas;
- g) Incorporar en los programas educativos, en todos los niveles de la instrucción, el respeto a los derechos humanos de las mujeres, así como contenidos educativos tendientes a modificar los modelos de conducta sociales y culturales que impliquen prejuicios y que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de uno de los sexos y en funciones estereotipadas asignadas a las mujeres y a los hombres;
- h) Formular y aplicar programas que permitan la detección temprana de los problemas de violencia contra las mujeres en los centros educativos, para que se dé una primera respuesta urgente a las alumnas que sufren algún tipo de violencia;
- i) Establecer como un requisito de contratación a todo el personal el no contar con algún antecedente de violencia contra las mujeres;
- j) Diseñar y difundir materiales educativos que promuevan la prevención y atención de la violencia contra las mujeres;
- k) Proporcionar acciones formativas a todo el personal de los centros educativos, en materia de derechos humanos de las niñas y las mujeres, y políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- l) Eliminar de los programas educativos los materiales que hagan apología de la violencia contra las mujeres o contribuyan a la promoción de estereotipos que discriminen y fomenten la desigualdad entre mujeres y hombres;
- m) Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;
- n) Diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres.

99. Como resultado de la entrada en vigor de esta ley, en julio de 2008 los Congresos de 21 entidades federativas habían legislado conforme al compromiso de armonizar las leyes en el ámbito federal y estatal: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

100. El 11 de marzo de 2008 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el reglamento de la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, el cual tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en lo relativo al poder ejecutivo federal, y las bases de coordinación entre éste, las entidades federativas y los municipios, necesarias para su ejecución.

101. El 17 de junio de 2008 se reformó la fracción VI del artículo 7 de la Ley general de educación para "Promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como promover el desarrollo de una cultura por la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones y propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto de los mismos".

3. Combate a la trata de personas

102. El 27 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, que afecta especialmente a mujeres y niños. Este ordenamiento busca no sólo prevenir y sancionar este delito, sino también proteger, atender y asistir a víctimas de estas conductas para garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior³³.

103. A efecto de desarrollar una política criminal del Estado mexicano en la materia, esta ley establece una Comisión Intersecretarial³⁴, conforme al artículo 21 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, para coordinar las acciones de sus miembros en la materia a efecto de elaborar y poner en práctica el Programa nacional para prevenir y sancionar la trata de personas.

104. La Comisión promoverá convenios de colaboración interinstitucional y acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, en relación con la seguridad, internación, tránsito y/o destino de las víctimas del delito, a fin de protegerlas, orientarlas, atenderlas y, en su caso, asistirles en su regreso a su lugar de origen o en su

³³ Véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPSTP.pdf>.

³⁴ La Comisión Intersecretarial incluirá como mínimo a los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Trabajo y Previsión Social, Salud, Desarrollo Social, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Turismo y de la Procuraduría General de la República, con la participación los titulares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Migración, el Instituto Nacional de Ciencias Penales y el Consejo Nacional de Población.

repatriación, así como para prevenir la trata de personas y sancionar a quienes intervengan en su comisión.

105. Se han modificado también el Código Penal Federal, al que se ha incorporado un capítulo específico contra el llamado "turismo sexual", y la Ley federal contra la delincuencia organizada en materia de explotación sexual infantil, con la finalidad de fortalecer aún más el marco jurídico en la materia.

106. Adicionalmente, el Estado mexicano estimó pertinente ampliar las facultades de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el país para que conozca de delitos previstos en la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, así como los compromisos internacionales asumidos en la materia³⁵, sin menoscabo de la importante labor que realiza en materia de violencia contra las mujeres desde su creación. Así, el 31 de enero de 2008 se creó la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas (FEVIMTRA) en sustitución de la FEVIM³⁶.

107. Adscrita a la Oficina del Procurador General de la República, por su calidad de agente del ministerio público de la Federación, la FEVIMTRA goza de las facultades necesarias para la investigación y persecución de los delitos federales relacionados con hechos de violencia contra las mujeres, así como los de trata de personas, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, la FEVIMTRA participará, con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución de programas federales y locales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y la trata de personas, así como en el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones que los organismos internacionales dirijan al Estado mexicano.

108. Se transfieren también a la FEVIMTRA los recursos de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el país y se le adscribe la Secretaría técnica del Consejo asesor de aplicación de fondo de auxilio económico a familiares de las víctimas de homicidios en el municipio de Juárez, Chihuahua, encargada de continuar con la integración de expedientes de "Auxilio económico" que tenía a su cargo la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua, hasta su total conclusión.

B. Criterios judiciales

109. En atención al principio de igualdad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido la constitucionalidad de que cualquiera de los cónyuges pueda perder la patria potestad de los hijos en caso de ser culpable de una causal de divorcio, independientemente de si

³⁵ Particularmente el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

³⁶ Véase: Acuerdo A/024/08 mediante el cual se crea la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, *Diario Oficial* de la Federación, 31 de enero de 2008.

se trata del varón o la mujer, ya que de esta manera se evita algún tipo de trato discriminatorio por razón de sexo y se liga esa pérdida a una causa objetiva³⁷.

110. En el ámbito del acceso a cargos de elección popular, la SCJN ha confirmado la constitucionalidad de la obligación de cada partido político de contar con un mínimo de candidatos de cada sexo, como medida para promover una mayor igualdad en la participación de hombres y mujeres en las contiendas electorales³⁸.

111. La SCJN determinó que el artículo 152 de la Ley del seguro social era inconstitucional al otorgar el derecho a la pensión por viudez sólo a la que fue esposa del asegurado o pensionado, a la concubina que cumpla con los requisitos señalados en él y al viudo que se ubique en el supuesto previsto en el propio precepto, debido a que violaba las garantías de igualdad y no discriminación contenidas en los artículos 1, párrafos primero y tercero, y 4, párrafo primero, de la Constitución federal. Lo anterior porque dicho precepto excluye al concubinario de la mujer derechohabiente del derecho a obtener dicha pensión, no obstante que está colocado en igualdad de circunstancias que la viuda o la concubina del varón derechohabiente o del viudo, razón por la cual no debe ser tratado de manera desigual o discriminatoria frente a los sujetos indicados³⁹.

112. Un tribunal colegiado emitió un criterio donde declaró inconstitucional la separación de los cónyuges y el depósito de la mujer (artículo 287, párrafos segundo y tercero, del Código Civil del Estado de Morelos), ya que dicha norma establecía una diferencia de trato entre los cónyuges basada en la condición de su sexo⁴⁰.

³⁷ Igualdad jurídica de la mujer y del varón. El artículo 299, regla primera, del Código Civil del Estado de Campeche, no es violatorio de ese principio previsto en el artículo 4 constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XII, julio de 2000, tesis 2ª LXXIV/2000, pág. 159.

³⁸ Instituciones políticas y procedimientos electorales del Estado de Coahuila de Zaragoza. Los artículos 20, párrafo segundo, 21, párrafos cuarto y quinto, y 26, fracciones vii) y viii), de la ley relativa, al establecer un porcentaje máximo de participación en el registro de candidatos de un solo género en cargos de elección popular, no contravienen el principio de igualdad, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXII, julio de 2005, tesis P./J. 58/2005, pág. 786.

³⁹ Seguro social. El artículo 152 de la ley relativa, vigente hasta el 30 de junio de 1997, viola las garantías de igualdad y no discriminación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, agosto de 2007, tesis 2ª CXV/2007, pág. 645.

⁴⁰ Separación de los cónyuges y depósito de la mujer. El artículo 287, párrafos segundo y tercero, del código procesal civil para el Estado de Morelos que prevé la forma en que se pueden decretar, viola la garantía de igualdad entre el varón y la mujer, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIII, mayo de 2001, tesis 1ª XXX/2001, pág. 286.

C. Medidas institucionales

113. El 12 de enero de 2001, mediante la publicación en el *Diario Oficial* de la Federación de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, se estableció este instituto como un organismo público, descentralizado, con patrimonio propio, autonomía jurídica y de gestión, responsable de instrumentar y dar seguimiento a la política dirigida a las mujeres a nivel nacional.

114. El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) tiene como objetivo general promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país.

115. El INMUJERES inició su labor con el Programa nacional para la igualdad de oportunidades y la no discriminación 2001-2006 (PROEQUIDAD), que respondió a las premisas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006. A través de sus nueve objetivos y metas, el programa se enfocó a la institucionalización de la perspectiva de género, el respeto a los derechos humanos, condiciones de igualdad en la economía, combate a la pobreza, lucha contra la discriminación en la educación, promoción de la equidad en salud, erradicación de la violencia de género, no marginación en la participación política y toma de decisiones, igualdad de acceso a la cultura, el deporte y los medios de comunicación.

116. Entre las acciones llevadas a cabo por el gobierno mexicano para erradicar la violencia de género y en la familia destacan:

- a) El Programa nacional por una vida sin violencia 2002-2006 del INMUJERES, producto de los trabajos de la Mesa Institucional para coordinar las acciones de prevención y atención de la violencia familiar y hacia las mujeres, que operó en estrecha colaboración con la sociedad civil a fin de abatir la violencia familiar. El programa contó con ocho líneas estratégicas:
 - i) Prevención;
 - ii) Atención;
 - iii) Detección;
 - iv) Normatividad;
 - v) Comunicación y enlace institucional;
 - vi) Coordinación y enlace con la sociedad civil;
 - vii) Información y evaluación;
 - viii) Seguimiento al cumplimiento de la Convención de Belém do Pará. En octubre de 2005, el INMUJERES revisó y actualizó diversos aspectos del programa con base en la definición de la Convención de Belém do Pará y el 7 de diciembre de 2005 dio inicio la instrumentación del mecanismo de seguimiento de dicha Convención.

- b) El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) realiza labores de capacitación para los agresores o víctimas de violencia familiar y organiza grupos de ayuda. También distribuye y aplica el Manual de capacitadores entre el personal de salud y folletos sobre violencia familiar en guarderías y centros de seguridad social.
- c) En 2001, el IMSS puso en marcha la Estrategia PREVENIMSS, orientada a la prevención, que incluye sesiones educativas para identificar formas de maltrato y violencia familiar, promover su denuncia y orientar sobre servicios y redes de apoyo con que se cuenta dentro y fuera de la institución.
- d) En el marco del proyecto Renovación de la masculinidad que se instrumentó en el Programa IMSS oportunidades, se impartió capacitación a varones en zonas de alta marginación para evitar disputas por los recursos económicos que distribuye el Programa.
- e) Los proyectos sectoriales de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), buscaron contribuir a reducir las desigualdades de género en los pueblos indígenas a través de acciones transversales de sensibilización y de fortalecimiento de capacidades. Las acciones estuvieron dirigidas a fortalecer las capacidades de las mujeres indígenas tanto organizativas como técnicas, ciudadanas y de gestión; a buscar mayor apertura a su participación en el ámbito público comunitario; a generar alternativas de profesionalización; a sensibilizar tanto a autoridades tradicionales como a funcionarios sobre las necesidades de igualdad; a apoyarlas a través de becas de estudio; y a prevenir, detectar y atender la violencia familiar y contra las mujeres.
- f) Con el mismo fin, la CDI organizó talleres y seminarios, en particular en 2007, en los Estados de Morelos, Michoacán, Puebla y Jalisco. Además, transmitió programas con enfoque de género a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas.
- g) El proyecto Casas de la salud de las mujeres indígenas surgió en 2003 y está vigente a la fecha, a partir de un convenio entre la CDI y la Secretaría de Salud (SS). Dicho proyecto busca impulsar un modelo de atención a la salud reproductiva y a la violencia familiar para población indígena femenina y que sea culturalmente apropiado y adaptado a las necesidades y demandas de las mujeres de los diferentes pueblos y comunidades indígenas.
- h) Inicialmente, se buscó establecer unidades de atención a la salud manejadas por parteras, terapeutas y promotoras de salud reconocidas por su comunidad, con apoyo de las instituciones formales de salud para la atención de casos de alto riesgo o con complicaciones obstétricas y asesoría de un equipo experto en salud indígena, género y violencia. Se consolidaron cinco casas en Chiapas, Guerrero, Oaxaca (dos) y en Puebla.
- i) Para el período 2008-2012 se pretende desarrollar una estrategia conjunta para extender el modelo de atención y promover el establecimiento de otras unidades de este tipo en otras áreas indígenas en el país.

- j) La SS realizó un estudio sobre mortalidad por agresiones en mujeres de áreas fronterizas y, en colaboración con el Instituto Nacional de Salud Pública, coordinó la incorporación de acciones de prevención de la violencia y promoción de relaciones saludables a la Estrategia de línea de vida. Asimismo, realizó la campaña Día internacional por la no violencia contra las mujeres y realizó encuestas sobre violencia hacia los adultos mayores y en el noviazgo.

117. En materia de educación para la igualdad de género, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha realizado diversas acciones para mejorar la situación de las mujeres, entre las que destacan:

- a) El desarrollo del programa Camino a la secundaria, para capacitar a docentes, madres y padres, en regiones con menores oportunidades de acceso y permanencia en la secundaria;
- b) La inclusión del tema de género como eje transversal en el proyecto Educación y salud y en el proyecto Una vida saludable, en el cuaderno para instructores comunitarios;
- c) La impartición a través del Programa nacional para la actualización permanente del taller en línea "La equidad de género en la educación básica";
- d) La elaboración, con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), de un libro para niñas y niños que aborda la violencia e incluye la temática de educación y perspectiva de género;
- e) La realización de más de 30 talleres en 15 entidades federativas para la formación del personal de la institución y educadores sobre perspectiva de género, sexualidad y autoestima así como módulos educativos del eje familia;
- f) La transmisión a través de la Red Satelital de Televisión Educativa de programas con temas de género y prevención y combate a la violencia, así como teleconferencias y mesas redondas;
- g) La emisión por Radio Educación de programas en pro de la igualdad, asegurando que la totalidad de los *spots* de radio y televisión transmitidos no reproduzcan estereotipos por condición de sexo;
- h) La asignación del 10% de su presupuesto de becas a niñas y mujeres de sectores marginados: indígenas, personas con discapacidad, niñas de la calle y adultas mayores;
- i) La operación del programa Una segunda oportunidad, para que mujeres adolescentes embarazadas permanezcan en la escuela mediante un apoyo económico y escolar.

118. Adicionalmente, la SEP ha iniciado las siguientes acciones que se encuentran en proceso:

- a) Indagación para generar investigación útil para el diseño de políticas públicas en esta materia;

- b) Estudio de revisión y análisis de la legislación vigente más relevante dirigida a verificar el grado de protección legislativa que se debe reconocer a las personas menores de 18 años y en particular las niñas, a los principios que se derivan de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño ratificada por México;
- c) Análisis de los libros de texto gratuitos desde la perspectiva de la equidad de género en el marco de la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

119. En coordinación con el INMUJERES, la SEP diseñó cuatro talleres que ya han sido registrados en el Sistema Nacional de Carrera Magisterial:

- a) Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México. El enfoque de género, una perspectiva necesaria en la educación preescolar e inicial, con el fin de sensibilizar a las y los diseñadores de la reforma curricular de educación preescolar e inicial sobre la importancia de incluir las recomendaciones y sugerencias que presenta el INMUJERES en materia de género.
- b) Construyendo la equidad de género en la escuela primaria, aprobado para su aplicación por el Programa Nacional de Actualización Permanente de la SEP.
- c) Construcción de identidades y género en la escuela secundaria, que tiene como propósito que las y los destinatarios identifiquen y sean conscientes de la transmisión y promoción de estereotipos femeninos y masculinos en el espacio escolar, vía currículum explícito y currículum oculto.
- d) Prevención de la violencia desde la infancia. Guía del o de la facilitadora, el cual describe cómo prevenir la violencia y promover una cultura de paz y resolución no violenta de conflictos desde la infancia. Esta metodología se distribuye en 2006.

120. El Programa de becas para madres jóvenes y jóvenes embarazadas se inició a partir del ciclo escolar 2004/05, con el fin de apoyar a este segmento de la población que enfrenta limitaciones económicas y/o situación de gravidez, para que continúen y concluyan sus estudios de educación básica o se incorporen a alguna modalidad educativa no escolarizada. Las becas consisten en 650 pesos mensuales por los diez meses efectivos del ciclo escolar.

121. En diciembre de 2002 se suscribió un Acuerdo de Colaboración entre la SRE y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) bajo el cual se realizó una ingente labor de seguimiento de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos de las mujeres. El objetivo de este proyecto consistió en evaluar y promover el avance de las mujeres en cumplimiento de los compromisos adquiridos por México a través de los instrumentos internacionales de los que es parte⁴¹. A lo largo de tres años, este Programa dio lugar a diversas acciones, inclusive más allá de las fronteras nacionales, entre las que destacan 132 propuestas de armonización legislativa, la Agenda de Género del Plan

⁴¹ Seguimiento de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres y Fortalecimiento de la Perspectiva de Género en la Secretaría de Relaciones Exteriores, México: Secretaría de Relaciones Exteriores, UNIFEM, PNUD, 2006.

Puebla-Panamá y el impulso de México a la creación del mecanismo de la Convención de Belém do Pará.

122. Por su parte, la CDI cuenta con el Programa de organización productiva para mujeres indígenas, dirigido específicamente a mujeres indígenas con escasa práctica organizativa y economicocomercial, para brindarles apoyo a procesos productivos e incluso de autoconsumo, que les permitan, mediante capacitación y asistencia técnica, impulsar y consolidar su organización y desarrollo, teniendo así la posibilidad de acceder en el futuro a otras fuentes de apoyo y de abrir espacios de reflexión respecto a su condición social y autoestima.

123. La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) implementó el Programa de capacitación y sensibilización en cultura de la paz y perspectiva de género, el cual tiene como objetivo general promover, difundir y fortalecer en el ejército y fuerza aérea mexicanos una cultura de paz y de respeto a los derechos fundamentales, mediante la capacitación, sensibilización e implementación de acciones que permitan la atención prioritaria de los recursos humanos sobre la base de equidad de género e igualdad, proporcionando una mejor calidad de vida, ampliando la cobertura de los servicios de salud y propiciando espacios para el desarrollo profesional de la mujer, difundiendo estas acciones mediante una campaña de medios, para fortalecer los vínculos con la sociedad.

124. El capítulo V del Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, relativo a los derechos humanos de las mujeres, se actualizó a diciembre de 2007 y se distribuyó a principios de 2008. Ello en el marco de la segunda fase del Programa de cooperación técnica para los derechos humanos, firmada entre el Gobierno de México y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en octubre de 2001.

125. El Plan Nacional de Desarrollo 2008-2012 (PND 2008-2012) no sólo incorpora la perspectiva de género de manera transversal en cada uno de los ejes que lo conforman, sino que se fija expresamente el objetivo de "Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual". Para ello se compromete a promover diversas acciones destinadas a fomentar una vida sin violencia ni discriminación, así como una auténtica cultura de la igualdad mediante políticas públicas que busquen defender la integridad, la dignidad y los derechos de todas las mexicanas.

126. De las acciones propuestas en el PND 2008-2012, a junio de 2008 ya se realizan las siguientes:

- a) Los tres órdenes de gobierno han firmado un acuerdo mediante el cual se comprometen a asumir el principio de equidad de género como eje rector de sus planes y acciones. La siguiente etapa consiste en generar canales permanentes de consulta, participación, seguimiento y rendición de cuentas, con el propósito de asegurar su cumplimiento.
- b) Se desarrollan actividades de difusión y divulgación sobre la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, promoviendo la eliminación de estereotipos establecidos en función del género, y se ha fortalecido este componente en los programas de educación a escala nacional.

- c) Está en marcha el Programa de guarderías y estancias infantiles para facilitar a las mamás el desempeño en su trabajo, sabiendo que sus hijos menores están bien cuidados. El Programa ayuda por igual a las mamás que tienen un empleo y a señoras que tienen un lugar adecuado para instalar una pequeña guardería, en la que puedan atender a 15 ó 20 niños. Con frecuencia son señoras cuyos hijos ya no viven con ellas, cuentan con espacio suficiente para una empresa de este tipo y cuentan con la experiencia y conocimientos necesarios para llevarla a cabo. A estas últimas se les apoya económicamente con un préstamo para acondicionar y equipar su casa, además de ofrecerles capacitación y asistencia técnica para operar la estancia con seguridad física y psicológica.

1. Participación política y toma de decisiones

127. A fin de impulsar la participación política de la mujer, se ha incrementado la participación femenina en el Congreso de la Unión. Tras las elecciones federales de 2006, en el Senado de la República tal participación alcanza el 18,8% con un total de 24 senadoras⁴², mientras que en la Cámara de Diputados, el 23,2% del total de representantes son mujeres (116 diputadas).

Integración por género y Grupo Parlamentario

Grupo parlamentario	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total
PAN	155	74,9	52	25,1	207
PRD	100	78,7	27	21,3	127
PRI	86	81,1	20	18,9	106
CONV	14	77,8	4	22,2	18
PVEM	12	70,6	5	29,4	17
PT	9	81,0	2	18,2	11
NA	5	55,6	4	44,4	9
ALT	3	60,0	2	40,0	5
Total	384	76,8	116	23,2	500

Fuente: Cámara de Diputados, http://sitl.diputados.gob.mx/cuadro_genero.php.

128. En la Administración Pública Federal se observa que en 2007 la participación de las mujeres fue la siguiente⁴³.

⁴² Cámara de Senadores, <http://www.senado.gob.mx/legislatura.php?ver=senadoras>.

⁴³ INMUJERES, Las mujeres en la toma de decisiones. Participación femenina en los poderes del Estado. *Boletín*. 2006.

Cargo	Porcentaje
Secretaria de Estado	12,5
Subsecretaria de Estado	13,5
Oficial mayor	11,4
Titular de unidad	16,8
Directora general	14,0
Asesora	38,6
Directora general adjunta	16,4
Directora de área	19,9
Subdirectora de área	25,3
Jefa de departamento	28,4
Enlace	34,3

129. El avance ha sido menor en los ámbitos estatales y locales. En los Congresos de las entidades federativas, a enero de 2007 las mujeres representaban 20,3%. En las presidencias municipales, que son las instancias de gobierno más cercanas a la población, la participación de las mujeres es mínima: en enero de 2007 apenas llegaba al 3,4%. En el caso de síndicos y regidores se observa un incipiente incremento: en 2004, las mujeres representaban el 8,2% de los síndicos y el 23,2% de los regidores, cifras que se elevaron a 12,6 y 27,4% respectivamente a principios de 2007⁴⁴.

130. Entre las iniciativas institucionales que se han realizado en esta materia destacan:

- a) El programa Impulsar la participación electoral y política de las mujeres en los municipios, ejecutado por el INMUJERES conjuntamente con el Instituto Federal Electoral (IFE) y los consejos electorales de las entidades federativas.
- b) En 2006, el INMUJERES articuló al proyecto regional Fortalecimiento de gobernabilidad con enfoque de género y la participación política de mujeres en el ámbito local, enfocado a potenciar la capacidad de liderazgo de mujeres líderes de partidos políticos en los municipios. A través de él, durante el período 2005-2006, se potenció la capacidad de liderazgo político de 861 mujeres líderes de partidos políticos, representantes de más de 200 municipios, abarcando así 17 entidades federativas y 13 delegaciones del Distrito Federal, mediante diversas acciones, entre ellas, el taller de capacitación Liderazgo para la participación política de las mujeres en el ámbito local impartido en las entidades federativas donde hubo y habrá elecciones.
- c) Hasta septiembre de 2006, el taller se había impartido a 528 mujeres líderes, en 13 entidades federativas (en Chiapas también se realizó en 2005). Los talleres contaron con la participación de todos los partidos políticos nacionales y locales y se distribuyó material de difusión en los temas de participación política, convenios internacionales y la publicación *Guía del poder sobre liderazgos para la*

⁴⁴ INAFED, Sistema Nacional de Información Municipal, enero de 2007 (Reprocesamiento del INMUJERES).

participación política de las mujeres en el ámbito local, conformada por dos documentos: el Cuaderno del participante y la Guía facilitadora.

- d) El proyecto Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 2002-2004 se llevó a cabo en México para contribuir a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, programas e iniciativas que se llevan a cabo y se impulsan en materia de gobernabilidad y en relación a la creación de una cultura política con perspectiva de género. Entre los productos del desarrollo del proyecto, en 2003 se editó la publicación *Marco jurídico institucional de la participación política de las mujeres en México*, se conformó un espacio de interlocución (instituciones, organizaciones de la sociedad civil, academia) y se realizó el foro conclusivo La cultura política con perspectiva de género para la gobernabilidad democrática en México.
- e) El programa Capacitación a mujeres y sensibilización de hombres líderes se desarrolló por el INMUJERES en los años 2003 y 2004 en el marco del Proyecto generosidad del Banco Mundial. Su objetivo fue fortalecer las capacidades de mujeres líderes, consolidar su papel, propiciar nuevas actitudes entre los hombres líderes (corresponsabilidad y convivencia armoniosa), en el que participaron ocho entidades federativas.
- f) La segunda convocatoria nacional del Fondo sectorial de investigación y desarrollo INMUJERES-CONACYT, lanzada en 2004, abordó el tema Participación política y toma de decisiones de las mujeres en México con el objetivo de generar conocimiento inédito como insumo del diseño, implementación y ejecución de políticas públicas, programas, proyectos y acciones concretas encaminadas a fortalecer la participación y liderazgo (empoderamiento) de las mujeres mexicanas en espacios públicos y sociales de toma de decisiones y procesos civicipolíticos. Los objetivos y productos descritos en el eje temático fueron: cultura de participación ciudadana y política: la construcción y ejercicio civicipolítico de las mujeres en México; espacios de representación y ejercicio del poder en los partidos políticos y organizaciones civiles; espacios de representación y de ejercicio del poder (agenda de género y poder legislativo).
- g) Asimismo se ha generado información a través de la aplicación de encuestas y foros de análisis e intercambio. Entre éstas están:
 - i) Tres encuestas nacionales sobre cultura política y prácticas ciudadanas (ENCUP2001, ENCUP2003 y ENCUP2005), realizadas por la Secretaría de Gobernación (SEGOB).
 - ii) Encuesta La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México, IFE, 2003.
 - iii) Encuesta nacional Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia, IFE, 1999.

- h) Otra herramienta es el Sistema Nacional de Información Municipal que se integra por información sociodemográfica desagregada por sexo del censo de población y de participación política de presidencias municipales, regidores y síndicos.
- i) El INMUJERES ha editado diversas publicaciones para promover la participación política de las mujeres, entre las que destacan.
- j) *Las mujeres y el voto*, 17 de octubre de 2001. 48° Aniversario del sufragio femenino en México. INMUJERES, México, 2001.
- k) *Memorias del foro Mujer y política*. INMUJERES, México, 2002.
- l) *Las mujeres en la toma de decisiones en la Administración Pública Federal*, Ediciones 2002 y 2003.
- m) *El enfoque de género en la producción de las estadísticas sobre participación política y toma de decisiones en México: una guía para usuarios y una referencia para productores de información*. INMUJERES, México, 2004.
- n) Para fortalecer las capacidades de las mujeres electas, candidatas, dirigentes e integrantes de partidos políticos, investigadoras, y demás personas de la sociedad civil orientadas a promover la participación de las mujeres en el ámbito político, fue lanzada en México el 4 de marzo de 2008, la Red Internacional de Información sobre Mujer y Política (iKnow Politics), de manera coordinada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, el INMUJERES y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
- o) El IFE diseñó un modelo de intervención educativa que aplicará inicialmente en 50.000 mujeres de las comunidades más pobres de los 300 municipios electorales del país, en el período de abril a diciembre de 2008, para propiciar la construcción de ciudadanía y el ejercicio de sus derechos civiles y políticos básicos. El modelo se instrumenta con la realización de talleres en los que se trabaja con materiales didácticos que refuerzan el interés en participar en las elecciones federales, ejerciendo un voto libre y razonado.

2. Procuración y acceso a la justicia

131. Bajo los preceptos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, relativo a la procuración e impartición de justicia, el Programa sectorial de procuración de justicia 2007-2012 incluye el Objetivo N° 6: "Consolidar una cultura de protección, promoción y observancia de las garantías individuales y la igualdad de género con pleno respeto a los derechos humanos en el proceso penal".

132. Este objetivo busca asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y de respeto a los derechos humanos, para un mejor desempeño del sector

y una mejor procuración de justicia para la sociedad. Comprende las ramas ministerial, pericial y policial.

133. El programa reconoce que en el país existen todavía lagunas en la legislación que facilitan la violación de los derechos fundamentales. Por ello, considera necesario promover la revisión de la legislación vigente y supervisar el respeto a las garantías individuales, los derechos humanos y la equidad de género.

134. El INMUJERES y el Consejo de la Judicatura Federal firmaron el 6 de febrero de 2008 un convenio de colaboración en el que se comprometieron a realizar acciones que promuevan la eliminación de cualquier tipo de violencia ocasionada por motivos de género, así como a extender y difundir los conocimientos enmarcados en proyectos de investigación y estudios que promuevan la equidad de género y la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres.

135. Para la formación, capacitación y especialización de todo el personal involucrado con la administración e impartición de justicia, se asignó al Consejo de la Judicatura Federal un presupuesto para 2008 de 31 millones de pesos.

3. Presupuesto federal de egresos para promover la equidad de género

136. Por primera vez y por unanimidad, el Congreso de la Unión autorizó un presupuesto etiquetado para mujeres y la igualdad de género en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio 2008, publicado en el *Diario Oficial* el 13 de diciembre de 2008. En su artículo 25 se señala la importancia de la generación de metodologías e indicadores, así como la rendición de cuentas por parte de las dependencias, a través de un sistema de información que permitirá identificar los resultados que benefician específicamente a las mujeres. Para 2008, se autorizó un presupuesto que asciende aproximadamente a 670 millones de dólares, desglosados además, en programas específicos por sector⁴⁵.

V. ARTÍCULO 4. ESTADOS DE EXCEPCIÓN

137. Aunque la posibilidad de suspender las garantías individuales está prevista en el artículo 29 de la Constitución federal, en México sólo una vez se aplicó dicha previsión con motivo de la declaración de guerra contra Alemania, Italia y Japón el 13 de junio de 1942.

138. El citado artículo 29 fija las condiciones bajo las cuales se pueden limitar los derechos, define la autoridad que puede hacerlo y establece claramente los límites a que debe ajustarse dicha medida, en los siguientes términos:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en

⁴⁵ Anexo 9A del Decreto del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio 2008. Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2008.pdf.

los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

A. Avances legislativos

139. El 5 de abril de 2004 se reformaron los artículos 73 y 89 constitucionales, relativos a las facultades de los poderes legislativo y ejecutivo en materia de seguridad nacional a efecto de ampliar la representatividad del proceso de toma de decisiones en este tema. A dicha reforma siguió la expedición de la Ley de seguridad nacional, el 31 de enero de 2005, que establece sus objetivos, define las acciones que pueden tomarse para este efecto y las condiciones que deben cumplirse, además de instaurar un mecanismo de control legislativo⁴⁶. Con ello se busca evitar las consecuencias adversas que, en términos de respeto a los derechos humanos, pudieran tener las acciones destinadas a garantizar la seguridad nacional⁴⁷.

140. La ley está orientada expresamente a mantener el orden constitucional, preservar la democracia y establecer que la seguridad nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales.

141. La ley prevé la posibilidad de realizar intervenciones a las comunicaciones, mediante autorización judicial y solamente en caso de amenaza a la seguridad nacional. Dichas intervenciones se utilizarán por un lapso no mayor de 180 días naturales y el juez sólo podrá prorrogarlo por un período igual al de la autorización original en casos debidamente justificados. Se contempla también la posibilidad de autorizar de inmediato las medidas que se requieran en casos de urgencia debidamente identificada.

B. Criterios judiciales

142. Respecto a la suspensión de derechos prevista en el artículo 29 de la Constitución federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que no es necesaria para la

⁴⁶ Véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

⁴⁷ Esta preocupación ha sido manifestada en diversas ocasiones por gobiernos y grupos de la sociedad civil. "La seguridad hemisférica y los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados", presentado por la Coalición Internacional de Organizaciones No Gubernamentales ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA en sesión preparatoria de la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada el 27 y 28 de octubre de 2003 en la Ciudad de México. En la Declaración final de la Conferencia, los países miembros de la OEA afirmaron que el "fundamento y razón de la seguridad es la protección de la persona humana". Ver, OEA, Declaración sobre Seguridad en las Américas, inciso II, número 4, párr. e), OEA/Ser K/XXXVIII.

legalidad de la intervención de fuerzas armadas, ya que puede haber situaciones que, sin considerarse estado de emergencia, requieren de esa intervención para evitar su empeoramiento⁴⁸.

143. La SCJN ha realizado una interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional al considerar que este último autoriza a que las fuerzas armadas puedan actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. De esa manera, dicha conducta no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. La SCJN refuerza su criterio al establecer que la fracción VI del artículo 89 constitucional, faculta al Presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el ejército, armada y fuerza aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia y, ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables⁴⁹.

144. La SCJN estableció que las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del Presidente de la República, cuando se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones previstas en el artículo 29 constitucional. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional aludido, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado⁵⁰.

145. La SCJN determinó que es constitucionalmente posible que el ejército, fuerza aérea y armada, en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Sin embargo, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en

⁴⁸ Ejército, armada y fuerza aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la Constitución), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, abril de 2000, tesis P./J. 38/2000, pág. 549.

⁴⁹ Ejército, armada y fuerza aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la Constitución), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, abril de 2000, tesis P./J38/2000, pág. 549.

⁵⁰ Ejército, fuerza aérea y armada. Pueden actuar acatando órdenes del Presidente, con estricto respeto a las garantías individuales, cuando sin llegarse a situaciones que requieran la suspensión de aquéllas hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, abril de 2000, tesis P./J37/2000, pág. 551.

las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en el artículo 133 de la norma fundamental⁵¹.

146. De igual manera, la SCJN estableció que los conceptos de garantías individuales (derechos fundamentales) y seguridad pública no sólo no se oponen sino que se condicionan recíprocamente. Para dicho tribunal, no tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus derechos fundamentales; de ahí que el constituyente originario y el poder reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos, disminuir significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos⁵².

C. Medidas institucionales

147. El Ejecutivo federal puso en marcha, el 7 de marzo de 2007, un programa de seguridad en el marco de la Estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia con la finalidad de preservar la seguridad nacional, razón por la cual el Presidente de la República determinó la participación del ejército para enfrentar al crimen organizado, concretamente al narcotráfico y la delincuencia organizada, con pleno respeto a los derechos humanos.

148. El Ejecutivo federal creó un marco jurídico para la participación de las fuerzas armadas en las tareas anteriormente citadas, contenido en dos decretos que reglamentan la participación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública del país:

- a) Decreto por el cual se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal (9 de mayo de 2007)⁵³;
- b) Decreto por el que se reforma el diverso que crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal (17 de septiembre de 2007)⁵⁴.

⁵¹ Ejército, fuerza aérea y armada. Si bien pueden participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública, en situaciones en que no se requiera suspender las garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetos, con estricto acatamiento a la constitución y a las leyes, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, abril de 2000, tesis P./J36/2000, pág. 556.

⁵² Seguridad pública. Su realización presupone el respeto al derecho y en especial de las garantías individuales, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, abril de 2000, tesis P./J35/2000, pág. 557.

⁵³ Véase: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/defensanacional/decretofuerzasdeapoyo.pdf> y http://portal.ssp.df.gob.mx/NR/rdonlyres/7BCFC6B7-4E80-486E-9A90-B6168B1B8679/5008/Decreto_Ejercito.pdf.

⁵⁴ Véase: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEDENA/Decretos/2007/17092007\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEDENA/Decretos/2007/17092007(1).pdf).

149. Dichos instrumentos normativos regulan la participación del ejército en relación con el apoyo a las autoridades civiles en tareas relacionadas con la seguridad pública y, en última instancia, de la nación. Así, el respaldo del Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal es otorgado en razón de una solicitud expresa, fundada y motivada, precisando las circunstancias excepcionales que la apoyan, de las autoridades civiles que lo requieran.

VI. ARTÍCULO 6. DERECHO A LA VIDA

150. De conformidad con la Observación general N° 6 del Comité, mediante la cual considera que el derecho a la vida contemplado en este artículo incluye la obligación de "prevenir actos de violencia masiva que causen la pérdida arbitraria de la vida", el Estado mexicano considera que el Comité podría querer analizar en este apartado la situación de casos de violencia presentada en Ciudad Juárez, Chihuahua. Sin embargo, se considera que dicha situación corresponde al artículo 14 del Pacto en relación con el debido proceso y la atención a víctimas del delito.

151. Asimismo, dado que en ocasión del examen del IV informe periódico presentado por México en virtud del artículo 40 del Pacto, el Comité expresó su preocupación porque "las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales que se han llevado a cabo no hayan sido investigadas, que las personas responsables de estos actos no hayan sido sometidas a juicio y que las víctimas o sus familias no hayan sido indemnizadas"⁵⁵ se ha incorporado bajo el artículo 6 la información sobre las acciones emprendidas en la materia.

A. Avances legislativos

1. Pena de muerte

152. México ha sido un país abolicionista *de facto* de la pena capital⁵⁶ y, en coherencia con esta práctica, el 10 de diciembre de 2005 se aprobó la reforma constitucional al artículo 22 mediante la cual quedó abolida e incluso prohibida la pena de muerte.

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales."

153. México ha reiterado en los ámbitos nacional e internacional su voluntad de continuar colaborando en la promoción de acciones tendientes a la moratoria de las ejecuciones y, eventualmente, a la abolición de la pena de muerte en el mundo.

154. El 29 de junio de 2005, se realizaron reformas al Código de Justicia Militar para derogar la pena capital establecida en el artículo 142 y sustituirla por una sanción de cárcel de 30 a 60 años.

⁵⁵ Observaciones del Comité de Derechos Humanos: México. 27 de julio de 1999. CCPR/C/79/Add.109, 27 de julio de 1999, pág. 2.

⁵⁶ La última aplicación de la pena de muerte en México data del 9 de agosto de 1961.

155. En 2007, el Estado mexicano ratificó dos importantes instrumentos internacionales en la materia: el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de abolición de la pena de muerte, el 26 de septiembre y el 20 de agosto respectivamente.

2. Desaparición forzada

156. En el año 2000 se adicionó el capítulo III *bis*, al Título Décimo del Código Penal Federal (arts. 215 A a 215 D), con el fin de tipificar el delito de desaparición forzada de personas que, de conformidad con el artículo 215 A, es el cometido por el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención⁵⁷.

B. Criterios judiciales

157. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió diversos criterios en los que establece claramente que el plazo para la prescripción del delito de desaparición forzada de personas se computa a partir de que aparece la víctima o se establece su destino⁵⁸.

158. La SCJN también ha sustentado el criterio reiterado de que el genocidio y el delito político constituyen figuras jurídicas distintas. Por delito político debe entenderse aquel que se comete en contra del Estado⁵⁹, mientras que el delito de genocidio⁶⁰ está constituido por cualquiera de los actos perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso.

159. Sobre el derecho a la vida, la SCJN ha señalado que éste constituye uno de los derechos esenciales del ser humano, ya que del respeto al mismo se deriva la posibilidad del goce del resto de derechos⁶¹. Asimismo, en atención a lo dispuesto por el Pacto, la SCJN ha determinado que

⁵⁷ De conformidad con dicha adición, se reformó el artículo 194, inciso 34 del Código Federal de Procedimientos Penales, a fin de prever como delito grave la desaparición forzada de personas.

⁵⁸ Desaparición forzada de personas. El plazo para que opere su prescripción inicia hasta que aparece la víctima o se establece su destino. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, tomo XX, septiembre de 2004, tesis P./J. 87/2004, pág. 1121.

⁵⁹ El artículo 144 del Código Penal Federal establece que los delitos políticos son los de rebelión, sedición, motín y conspiración para cometerlos.

⁶⁰ Conforme al artículo II de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio del 9 de diciembre de 1948.

⁶¹ Derecho a la vida. Su protección constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XV, febrero de 2002, tesis P./J. 13/2002, pág. 589.

el producto de la concepción es titular del derecho a la vida independientemente de la etapa de gestación en la que se encuentre⁶².

160. En relación con la pena de muerte, la SCJN ha determinado que las solicitudes de extradición se encuentran sujetas a que el Estado solicitante garantice la no aplicación de la pena de muerte al presunto delincuente, cuando en su legislación esta pena se encuentre prevista para el delito por el que se le pretende extraditar⁶³.

C. Medidas institucionales

1. Desaparición Forzada

161. De 1999 a 2001, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) realizó una investigación sobre los casos de 532 personas incluidas en las quejas recibidas por la CNDH sobre desapariciones forzadas ocurridas en la década de 1970 y principios de la de 1980. Esta investigación, que incluyó el acceso por vez primera a los expedientes del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) -que resguarda los archivos, hasta ese momento secretos, de las entonces denominadas Dirección Federal de Seguridad y Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales-, resultó en un extenso y detallado informe.

162. Conforme a la investigación de los 532 expedientes, la CNDH concluyó que: existen 275 casos de personas en los que se puede concluir que fueron víctimas de detención, interrogatorios y eventual desaparición forzada por parte de servidores públicos de distintas dependencias públicas del país; en 97 casos sólo existen algunos indicios que por sí mismos resultan insuficientes desde el punto de vista jurídico para concluir la existencia de desaparición forzada u otra violación a los derechos humanos, sin que pueda descartarse esa posibilidad; y en 160 casos la desaparición forzada no se logró acreditar pero tampoco debe ser descartada como hipótesis de investigación. Sobre la base de esa investigación, la CNDH publicó un Informe Especial que constituyó la base de la Recomendación N° 026/2001, del 27 de noviembre de 2001⁶⁴.

163. Dicha recomendación propuso la creación de una Fiscalía Especial "con el fin de que se haga cargo de la investigación y persecución, en su caso, de los delitos que puedan desprenderse de los hechos a que se refiere esta recomendación; en caso de resultar procedente, ponga en

⁶² Derecho a la vida del producto de la concepción. Su protección deriva de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, de los tratados internacionales y de las leyes federales y locales. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XV, febrero de 2002, tesis P./J. 14/2002, pág. 588.

⁶³ Extradición. La prisión vitalicia no constituye una pena inusitada de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que cuando aquélla se solicita es innecesario que el Estado requirente se comprometa a no aplicarla o a imponer una menor que fije su legislación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIII, febrero de 2006, tesis P./J. 2/2006, pág. 5.

⁶⁴ Véase: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/desap70s/index.html>.

consideración de las autoridades judiciales competentes los resultados de las indagatorias", para que se tomaran las medidas legales necesarias para identificar y castigar a los culpables.

164. El 27 de noviembre del 2001 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Acuerdo A/01/02 mediante el cual se creó la "Fiscalía especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado", conocida de manera breve como Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), como un órgano de la Procuraduría General de la República (PGR)⁶⁵.

165. Con el propósito de esclarecer los casos de desapariciones, particularmente los cometidos durante la lucha contra grupos subversivos en la década de 1970 y principios de la de 1980, el Gobierno federal llevó a cabo la desclasificación de los archivos de los organismos de seguridad del Estado mexicano, lo que permitió consultar expedientes correspondientes a dicho período.

166. El 30 de noviembre de 2006, mediante el Acuerdo A/317/2006, la PGR anunció el cierre de la FEMOSPP y las indagatorias antes referidas quedaron a cargo de la Coordinación General de Investigación de la PGR.

167. Por otra parte, en cumplimiento del Acuerdo emitido por el Ejecutivo federal y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 27 de noviembre del 2001, la Secretaría de Gobernación estableció el "Comité Interdisciplinario para la Reparación del Daño a Víctimas u Ofendidos por Violaciones a Derechos Humanos de Individuos Vinculados a Movimientos Sociales y Políticos en la década de los sesenta y setenta". El Comité está integrado por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, la Procuraduría General de la República, el Archivo General de la Nación y el Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, así como invitados y, en calidad de asesor externo, la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

2. Defensores de derechos humanos y periodistas

168. El Gobierno mexicano ha propiciado la creación de instituciones y mecanismos para garantizar la protección de los defensores de derechos humanos.

169. A través de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos se trabaja en la elaboración de un plan para la aplicación de los principios de la Declaración sobre defensores de derechos humanos. La Subcomisión de Armonización Legislativa ha incluido como un punto de su agenda de trabajo el desarrollo de mecanismos de protección de los defensores de derechos humanos.

170. Como es del conocimiento del Comité, desde mayo de 1997 la CNDH creó el Programa de atención a agravios a periodistas y defensores civiles de derechos humanos, a fin de estar en

⁶⁵ El mandato por el que se creó la FEMOSPP no restringe su actuación frente a los militares, permitiendo reivindicar el fuero civil frente a las violaciones a los derechos humanos que hubieran sido cometidas por integrantes de las fuerzas armadas.

posibilidad de tener mayor contacto y recibir las quejas de los trabajadores de los medios de comunicación y de los integrantes de organizaciones de la sociedad civil dedicados a la defensa de los derechos humanos, que en el desempeño de sus actividades resulten afectados por alguna autoridad.

171. Motivo de especial preocupación ha sido el caso de los asesinatos de periodistas y comunicadores. Por ello, con fundamento en el artículo 13 de la Ley orgánica de la PGR⁶⁶, se expidió el Acuerdo A/031/06, el 14 de febrero del 2006, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 15 de febrero del 2006, mediante el cual creó la Fiscalía Especial para Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas.

172. Dicha fiscalía tiene como objetivo la atención de delitos cometidos contra periodistas, además de ser competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos cometidos contra periodistas nacionales o extranjeros en el territorio nacional cometidos con motivo de su ejercicio profesional.

173. En la Cámara de Diputados se ha integrado una Comisión Especial de Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación, la cual informó⁶⁷ que de 1999 a 2007 se habían recibido denuncias por 228 ataques contra comunicadores, 25 de ellas por homicidio. Estos casos han estado frecuentemente asociados a investigaciones sobre el narcotráfico y el crimen organizado. De ahí que su solución dependa en gran medida del éxito en el combate que libra el Gobierno mexicano, mismo que se ha intensificado desde diciembre de 2006.

3. Reducción de la mortalidad infantil

174. La Secretaría de Salud (SS) realiza importantes esfuerzos a través del Programa universal de vacunación⁶⁸ para reducir la tasa de mortalidad infantil. Además del incremento de la cobertura con un esquema completo, de 2000 a 2007 se ha reducido la mortalidad infantil en 19,7%, al pasar de 19,4 a 15,7 niños por 1.000 nacidos vivos menores de 5 años.

175. El Programa ha derivado en semanas nacionales de salud, al integrarse los componentes de nutrición, vacunación universal, prevención y control de enfermedades diarreicas e infecciones respiratorias agudas, así como la hidratación oral, a fin de prevenir los padecimientos más frecuentes en los menores de 5 años.

⁶⁶ Este artículo establece que el Procurador General de la República tiene la facultad de crear fiscalías especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.

⁶⁷ Cámara de Diputados, enero de 2008.

⁶⁸ México mantiene el esquema de vacunación más completo de América Latina por el número de biológicos que lo integran, que en total son 11: la población que se beneficia, además de los menores de 10 años, son los adolescentes de 10 a 19 años, las mujeres de 12 a 45 años y los adultos mayores de 65 años.

176. A partir de diciembre de 2000, las semanas nacionales de salud se ampliaron a la población de 5 a 9 años de edad y después a las mujeres en edad fértil. En 2004, se incluyó en el esquema de vacunación, la vacuna contra la influenza para los menores de 23 meses, adultos mayores y población vulnerable.

177. El resultado de las acciones de vacunación ha sido significativo al mantenerse erradicada la poliomielitis y eliminada la difteria y el tétanos neonatal. Están bajo control otras enfermedades como tos ferina, parotiditis y rubéola. Con respecto al sarampión, luego de que en 1990 se registraron cerca de 6.000 muertes por esta causa, en 1995 se presentó la última defunción y desde 1997 no hay casos autóctonos de esta enfermedad.

VII. ARTÍCULO 7. COMBATE A LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

178. Como parte del proceso de modernización del Estado y la acción de la sociedad civil, el Gobierno de México ha incrementado sus esfuerzos para erradicar la tortura.

179. Tras la presentación del IV Informe periódico de México, el Comité recomendó tomar las medidas necesarias para que se cumpla cabalmente el artículo 7 del Pacto. Como resultado de ello, todas las formas de tortura contempladas en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes se encuentran sancionadas tanto en la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura como en las legislaciones de los 32 entidades federativas.

180. Como se informó a ese Comité en el año 2000⁶⁹, todas las denuncias sobre actos de tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales que han sido interpuestas ante el ministerio público federal y local han sido investigadas con el fin de esclarecer los hechos y, en su caso, someter a juicio a los responsables.

A. Avances legislativos

181. El 15 de marzo de 2002, el Estado mexicano aceptó las enmiendas a los artículos 17, párrafo 7, y 18, párrafo 5, de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el cual fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 3 de mayo de 2002.

182. En la misma fecha fue depositado en la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, el instrumento de aceptación por medio del cual México reconoce como obligatoria la competencia del Comité contra la Tortura y para recibir y examinar comunicaciones enviadas por personas que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado Parte de la Convención.

B. Criterios judiciales

183. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha reiterado que la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes se encuentran prohibidos en el Estado mexicano y que

⁶⁹ Ver documento CCPR/C/123/Add.2, de 28 de abril de 2000.

los mismos deben ser abolidos por crueles, infamantes y excesivos o porque no corresponden a los fines que persigue la penalidad⁷⁰.

C. Medidas institucionales

184. Tras la firma, en diciembre de 2000, del Acuerdo de Cooperación Técnica entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno mexicano, dio inicio la primera fase consistente en actividades de capacitación relacionadas con la documentación médica y forense de la tortura dirigidas a autoridades federales y estatales, mediante un componente para la elaboración de un procedimiento modelo para el examen médico de la tortura y otros abusos, con base en los parámetros de las Naciones Unidas.

1. Procuraduría General de la República

185. En 2002, la Procuraduría General de la República (PGR) se ocupó de contextualizar el Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul), siendo el primer país en el mundo en realizar un esfuerzo de ese tipo.

186. Ello atiende la recomendación contenida en el informe elaborado tras la visita a México del Comité contra la Tortura⁷¹ que señala:

"En los casos en que una persona denuncia haber sido torturada, las autoridades competentes deben iniciar una investigación pronta e imparcial que incluya un examen médico realizado con el Protocolo de Estambul."

187. También en 2002, mediante la publicación en el *Diario Oficial* de la Federación del 7 de enero, México reconoció la competencia contenciosa del Comité contra la Tortura para recibir y analizar comunicaciones individuales por tortura o malos tratos cometidos por servidores públicos de los tres niveles de gobierno o de los tres poderes de la Unión.

188. Para entonces la PGR venía realizando, dentro del Programa institucional de capacitación, formación y servicios educativos en derechos humanos, diversas actividades, cursos y talleres con el fin de consolidar la formación de los servidores públicos en el marco del combate a la tortura, los tratos crueles, inhumanos y/o degradantes.

189. Entre 2001 y 2003 se realizaron 21 cursos, con un total de 730 participantes. En 2003, se impartieron 8 cursos sobre los aspectos jurídicos y periciales para la aplicación del Dictamen medicopsicológico a 377 servidores públicos.

190. Adicionalmente, la PGR suscribió un convenio de colaboración con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), entre cuyos objetivos se encuentra la coordinación de acciones y la utilización de infraestructura material y humana de ambas instituciones para

⁷⁰ Pena inusitada. Su acepción constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIV, octubre de 2001, tesis P./J. 126/2001, pág. 14.

⁷¹ Ver CAT/C/75, ONU, 2003.

fomentar medidas de prevención y erradicación de la tortura. En este convenio, la PGR se obliga a proporcionar información a la CNDH con respecto, por ejemplo, al seguimiento de los casos en que servidores públicos o ex funcionarios hayan sido señalados como presuntos responsables por el delito de tortura.

191. En la segunda fase del Acuerdo de Cooperación citado, mexicanos elaboraron un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en el país, el mismo que sirvió de base para diseñar el Programa Nacional de Derechos Humanos del Gobierno Federal. El diagnóstico, presentado el 10 de diciembre de 2003, produjo, entre otras propuestas:

"Adoptar el Protocolo de Estambul, garantizando plenamente la independencia de las investigaciones respecto de los presuntos torturadores, así como de las procuradurías u otras instancias a los que éstos pertenezcan. Al mismo tiempo, en la elaboración de los dictámenes respectivos debe enfatizarse la importancia que tiene el entorno en el que tuvieron lugar los hechos."

192. Asimismo, se estableció que el Programa de cooperación sobre derechos humanos con la Comisión Europea destinaría parte importante de sus fondos a la capacitación de servidores públicos en el Protocolo de Estambul y en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. Dicho fondo permitió capacitar, tanto a nivel federal como regional, a más de 600 peritos médicos legistas.

193. Durante la segunda fase del programa de cooperación, se acordó incluir en las actividades para el primer año, la opinión legal experta de The International Rehabilitation Council for Torture Victims (IRCT) sobre la Guía de operación pericial para dictamen médico de reconocimiento físico, elaborada por la PGR.

194. En este marco, la PGR procedió a la adecuación de su Guía. Este proceso, conocido como de contextualización, está regulado por los estándares internacionales del Protocolo de Estambul. Posteriormente, la PGR formalizó la solicitud de revisión del dictamen médico a los expertos internacionales del IRCT. Solicitó también la asistencia técnica de la organización no gubernamental (ONG) Physicians for Human Rights (PHR-USA).

195. El resultado del proceso de contextualización es el Dictamen medicopsicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato.

196. El 18 de agosto de 2003, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Acuerdo A/057/03 del Procurador General de la República por el que se establecen las Directrices Institucionales que deberán seguir los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Peritos Médicos Legistas y/o Forenses de la Procuraduría para la aplicación del Dictamen medicopsicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato. El Acuerdo entró en vigor el 18 de septiembre de 2003.

197. Mediante el Acuerdo se establecen diversas salvaguardas que deben respetarse al aplicar el Dictamen medicopsicológico, como la obligación de designar un perito médico legista y/o forense capacitado en el conocimiento y aplicación de la normatividad internacional contenida en el Protocolo de Estambul cuando no exista un perito en la Delegación de la Procuraduría de la entidad donde actúe el agente del ministerio público de la Federación.

198. Para establecer indicadores de medición, el Acuerdo A/057/2003 contempla la creación de un comité de monitoreo y evaluación del Dictamen medicopsicológico⁷², que es la instancia normativa de operación, control, supervisión y evaluación del Dictamen.

199. Además, establece un grupo consultivo del comité de monitoreo y evaluación⁷³ como órgano auxiliar de naturaleza técnica que evalúa la calidad de aplicación del Dictamen

⁷² Las facultades del Comité son:

- i) Verificar que el proceso de aplicación del Dictamen medicopsicológico se ajuste a las directrices institucionales establecidas en el Acuerdo.
- ii) Crear mecanismos que permitan el eficaz monitoreo de aplicación y evaluación de todos los casos en los que se emplee el Dictamen;
- iii) Emitir directrices que permitan a las áreas administrativas y de profesionalización de la institución, la capacitación continua del personal involucrado en la aplicación del Dictamen;
- iv) Elaborar informes relacionados con las dificultades, obstáculos y deficiencias que haya implicado la documentación e investigación de casos de supuesta tortura y/o maltrato en la institución, haciendo las sugerencias que resulten necesarias para resolver y enfrentar aquéllos;
- v) Diseñar programas de difusión y educación para promover entre el personal de la institución y la sociedad en general, el conocimiento del Dictamen y su utilidad, así como promover la generación de una cultura a favor del respeto a los derechos humanos que permita erradicar la tortura y el maltrato;
- vi) Adoptar las acciones necesarias para formalizar ante los órganos de control y vigilancia de la institución, las denuncias de los casos de irregularidad detectados por el Comité en su labor de verificación del proceso de aplicación del Dictamen;
- vii) Conocer de los informes que, en el ámbito de su competencia, le remita el Grupo Consultivo;
- viii) Elegir a los miembros externos del Grupo Consultivo que le sean propuestos por el Presidente del Comité; y
- ix) Publicar un informe anual que dé cuenta de sus actividades, acciones y resoluciones adoptadas.

⁷³ Es el órgano asesor de naturaleza técnica. Tiene las siguientes atribuciones:

- i) Evaluar la calidad de la aplicación del Dictamen en cada uno de los casos en que hayan intervenido peritos legistas y/o forenses de la institución.
- ii) Reportar al Comité los resultados que arroje la evaluación de los expedientes analizados y, de ser el caso, de las irregularidades detectadas; y

medicopsicológico y asesora al comité de monitoreo sobre aspectos específicamente técnicos, científicos y profesionales que conlleva esta herramienta. En ambos cuerpos colegiados participan representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil.

200. El Dictamen medicopsicológico se aplica con el consentimiento, expreso e informado, de la persona que alegue haber sido objeto de tortura y/o maltrato, a efecto de que sea revisada en su integridad psicofísica; de lo contrario, debe hacerse constar su negativa en la averiguación previa respectiva, de conformidad con las directrices establecidas por el Protocolo de Estambul.

201. Al momento de la aplicación, la persona es examinada en forma individual y privada, sin presencia de los agentes del ministerio público de la Federación, policías federales investigadores o cualquier otra corporación policial, salvo cuando a juicio del perito exista riesgo para la seguridad del personal que realice dicho examen, lo que se asentará en el Dictamen medicopsicológico, cuyo formato contiene especificaciones técnicas de seguridad.

202. Las quejas por presunta tortura recibidas en contra de servidores públicos de la PGR ante la CNDH antes de la entrada en vigor del Acuerdo A/057/03, de diciembre de 2000 a julio de 2003, presentan el siguiente panorama.

Año	Casos	Resolución		
		Orientación	Durante el trámite	Recomendaciones
2000	6	6		
2001	32	18	7*	2**
2002	24	15	6***	
2003	6	5	1	

* En un caso (expediente de queja 2001/446-1, Norberto Jesús Suárez Gómez) se estableció presunta tortura, aunque pericialmente se determinó que el quejoso se autoinfligió las lesiones; otro se concluyó por falta de interés del quejoso, uno por desistimiento, uno por acumulación y un caso por propuesta de conciliación, para que se diera inicio al procedimiento administrativo respectivo.

** Se emitieron dos recomendaciones, pero por hechos distintos a la tortura.

*** Dos casos por falta de interés.

203. En ningún caso fue necesario aplicar el Dictamen medicopsicológico durante 2003 y 2004, en virtud de que se resolvieron por orientación⁷⁴ al no tratarse de violaciones a derechos humanos.

-
- iii) Asesorar al Comité sobre los aspectos técnicos, científicos y profesionales del área forense relacionados con los distintos aspectos que conlleva la aplicación del Dictamen.

⁷⁴ La orientación consiste en exponer al quejoso su situación legal y las opciones de que dispone para atender su inconformidad.

204. En el período 2001-2006 (con datos hasta el 31 de octubre de este último año) se interpusieron 4.041 quejas ante la CNDH en contra de la PGR. De ellas, 92 fueron por supuesta tortura (2,27% del total)⁷⁵.

205. En el mismo período, la CNDH dirigió a la PGR 12 recomendaciones, 2 de éstas por tortura (en 2001 y 2006), y otra por trato cruel y/o degradante (2002). Del total de las quejas recibidas, las recomendaciones por tortura representan el 0,05%, y la recomendación por trato cruel y/o degradante el 0,02%⁷⁶.

206. En diciembre de 2004, el Gobierno federal exhortó a las entidades federativas a que adoptaran el Dictamen medicopsicológico. Las procuradurías de las entidades de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Morelos, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Tabasco y Veracruz asumieron la voluntad política de hacerlo.

207. La aplicación del Dictamen medicopsicológico desde septiembre de 2003 a octubre de 2006, de acuerdo con datos de la PGR, arrojó los siguientes resultados.

Resultados de la aplicación del Dictamen medicopsicológico desde su instauración (septiembre 2003-octubre 2006)

Resultado pericial	Primera etapa (septiembre 2003- agosto 2004)	Segunda etapa (agosto 2004- junio 2005)	Tercera etapa (junio 2005- octubre 2006)	Total	Porcentaje
Tortura	3	1	5	9**	12
Física	2	1	0		
Psicológica	0	0	2		
Mixta (física y psicológica)	1	0	3		
Malos tratos	7	1	4	12	16
No tortura ni malos tratos	13	14	17	44	58,7
Sin determinar*	0	2	8	10	13,3
Número de casos analizados	23	18	34	75	100

* Por negativa al consentimiento informado; por información alterada y/o insuficiente del examinado; por imposibilidad técnica pericial.

** En ningún caso fue atribuible a personal de la PGR.

⁷⁵ Informe general sobre quejas por presunta tortura en contra de servidores públicos de la PGR interpuestas ante la CNDH, durante el período 2001-2006.

⁷⁶ <http://portal.sre.gob.mx/oi/popups/articleswindow.php?id=94>.

Autoridades que solicitaron la aplicación del Dictamen medicopsicológico desde su instauración (septiembre 2003-octubre 2006)

Autoridad	Primera etapa	Segunda etapa	Tercera etapa	Total	Porcentaje
Ministerio público de la Federación	22	18	25	65	86,7
Ministerio público del Fuero Común	0	0	4	4	5,3
Comisión Estatal de Derechos Humanos (Estado de México)	0	0	3	3	4,0
Juez de Distrito	0	0	2	2	2,7
Defensor Público Federal	1	0	0	1	1,3
Total	23	18	34	75	100,0

Edades y sexo de las personas a las que se aplicó el Dictamen medicopsicológico desde su instauración (septiembre 2003-octubre 2006)

Edad	Femenino	Masculino	Total	Porcentaje
17 años	0	1	1	1,3
20 a 29 años	0	22	22	29,3
30 a 39 años	2	21	23	30,7
40 a 49 años	2	21	23	30,7
50 o más	0	4	4	5,3
Se desconoce	0	2	2	2,7
Total	4	71	75	100,0

208. El 30 de octubre de 2006, la LX Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó el siguiente punto de acuerdo:

"Único. La Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, exhorta al Procurador General de la República para que en su carácter de Presidente de la Asamblea de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, impulse en dicho Órgano la implementación del Protocolo de Estambul, en todas las Procuradurías Estatales."

209. En 2007, tras la aprobación del citado punto de acuerdo, la PGR elaboró un nuevo programa de trabajo para llevar con más eficacia los cursos sobre el Protocolo de Estambul a las entidades federativas.

210. La primera parte del programa, de carácter teórico, fue transmitida por televisión a las instalaciones de las delegaciones de la PGR donde se encontraba personal de las procuradurías estatales. En la segunda, con expositores que se trasladaron a cada una de las procuradurías de justicia de las entidades federativas, se presentaron los módulos relativos al análisis de la legislación existente en cada una de ellas, comparada con los tratados internacionales ratificados por México, así como las investigaciones y documentación pericial de la tortura y el maltrato, con la participación de un médico y un psicólogo de la PGR.

211. Dicha fase del programa incluyó también un taller teorico-práctico sobre el alcance jurídico de la aplicación del acuerdo y las directrices institucionales que deberá seguir el personal de las instituciones correspondientes.

212. Para fines de 2007, se había capacitado y/o contaban ya con el Dictamen medicopsicológico las autoridades correspondientes de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

213. En 2007, la PGR llevó a cabo las siguientes acciones en materia de prevención de la tortura:

- a) El foro de discusión sobre los propósitos para el diseño de mecanismos nacionales de prevención de la tortura, auspiciado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE);
- b) La exposición ante servidores públicos del Instituto Nacional de Migración (INM) del contenido y alcance del Protocolo de Estambul;
- c) La presentación en el Instituto Politécnico Nacional (IPN) del contenido y alcance del Protocolo de Estambul;
- d) La colaboración con la CNDH en el taller sobre la aplicación del Protocolo de Estambul y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura;
- e) La presentación ante los servidores públicos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) de una explicación acerca de la vinculación de su materia con el Protocolo de Estambul;
- f) La impartición de un nuevo programa de capacitación en materia de combate a la tortura para la Procuraduría General de Justicia de Guanajuato destinado al personal pericial, policial y ministerial de nuevo ingreso.

2. Secretaría de Seguridad Pública

214. Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) ha impartido siete talleres sobre la aplicación del Protocolo de Estambul, los cuales tienen como objetivo principal compartir e intercambiar experiencias de autoridades, expertos, promotores y defensores de los derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, con el fin de llevar a cabo la capacitación del personal de los Centros Federales de Reclusión (CEFERESOS) y de tratamiento de alta y mediana seguridad, y de los Centros de Menores⁷⁷.

⁷⁷ En varios de estos talleres participaron expertos internacionales como José Zalaquett, Relator para México de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Andres Kompass, entonces Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Amerigo Incalcaterra, sucesor del Sr. Compás; Alejandro Moreno Jiménez, de

215. Para llevar a cabo la implementación del Protocolo de Estambul, se planearon 2 fases:

Primera (agosto 2005-agosto 2007): capacitación en los CEFERESOS al personal de las distintas áreas (sensibilización y conocimientos generales);

Segunda (segundo semestre de 2008): capacitación especializada para la instrumentación del Protocolo de Estambul, dirigida en especial a las áreas jurídica, médica y psicológica, así como de la Dirección General Adjunta de Atención a Víctimas del Delito y del Abuso de Poder de la SSP.

216. La aplicación del Protocolo de Estambul en el sistema penitenciario federal tiene como objetivos:

- a) Hacer efectiva la protección de los derechos humanos en el ejercicio de las funciones propias de seguridad pública, ya que garantiza la integridad psicofísica de las personas;
- b) Combatir la impunidad en la que pudieran incurrir los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley;
- c) Contar con un documento eficaz y acorde a estándares internacionales donde además de hacer constar la integridad psicofísica del interno desde el momento del ingreso y/o egreso al Centro, se brindará transparencia respecto al actuar de nuestros servidores públicos;
- d) Contar con un documento que funja como auxiliar en las actividades del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social ante el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

217. Estos talleres se han efectuado en los CEFERESOS N° 1 "Altiplano", N° 2 "Occidente"; N° 3 "Noreste"; N° 4 "Noroeste"; en el "Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial Ciudad Ayala" (CEFEREPSI); en el Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres y en la colonia penal federal "Islas Marías"; los días 27 de agosto, 10 y 11 de noviembre de 2005, 2 y 3 marzo, 16 y 17 de marzo, 8 y 9 de mayo, 18 y 19 de mayo de 2006 y 11 y 12 de agosto de 2007. Con esos talleres, el sistema penitenciario federal es el primero en su tipo en capacitar a su personal en la aplicación del Protocolo de Estambul.

218. Los talleres han sido organizados conjuntamente por la SSP, la SRE, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la PGR y la CNDH; contando con la participación de las autoridades del poder ejecutivo y judicial de cada entidad federativa en la que se han realizado, así como de comisiones estatales de derechos humanos.

219. Algunos de los temas que se imparten en los talleres se señalan a continuación.

Tema	Objetivo
Aspectos dogmáticos de los instrumentos internacionales y estándares de aplicación con respecto a la legislación nacional en materia de posible tortura y/o malos tratos	Proporcionar una visión amplia del concepto de tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, de acuerdo a lo establecido tanto en el marco jurídico internacional, así como los contenidos y alcances de la legislación penal nacional existente.
Consideraciones generales sobre los principios rectores del Protocolo de Estambul, así como la aplicación, alcance y consecuencias del Dictamen medicopsicológico especializado para casos de posible tortura y/o malos tratos	Compartir y analizar la adecuada implementación del Dictamen medicopsicológico en las entidades federativas que han optado por la aplicación de medidas para detectar tortura, así como las penas impuestas a todos aquellos que hayan cometido esa violación a los derechos humanos de las personas que están privadas de libertad.
Tortura: como violación a derechos humanos y como delito	Puntualizar que en México se habla de tortura como violación a derechos humanos y como delito; es decir, aquella conducta que transgrede los derechos de una persona que cae en el ámbito de competencia de la comisiones de derechos humanos, y aquella conducta ilícita que debe de ser investigada por el agente del ministerio público, a quien corresponde la persecución e investigación de los delitos.
Elementos básicos para diagnosticar un posible caso de tortura y su diferencia con las lesiones. Intercambio de experiencias sobre la evaluación física y psicológica de la tortura y los malos tratos	Analizar las experiencias en otros Estados sobre la aplicación de los principios rectores del Protocolo de Estambul, en la búsqueda de un adecuado tratamiento a víctimas de posible tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes.
Vinculación jurídica de los instrumentos internacionales y nacionales en relación con las responsabilidades administrativas, civiles y penales de los servidores públicos, por la comisión u omisión de actos propios relacionados con la tortura y los malos tratos	Informar las posibles consecuencias legales nacionales e internacionales, que tendría un caso de tortura y malos tratos.
La reparación del daño: medidas a seguir para su realización por la autoridad encontrada como responsable	Informar las posibles vías para realizar la reparación del daño, como una de las consecuencias legales que tendría la comisión de tortura y malos tratos.

220. Con estos siete talleres, la SSP ha capacitado a 795 servidores públicos de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, del CEFEREPSI, de los CEFERESOS Nos. 1, 2, 3, 4, de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, de los Centros de Menores y de la Colonia Penal Federal "Islas Marías", tal y como se indica en el siguiente cuadro.

Taller	Sede	Servidores capacitados
Primero	Centro Federal de Readaptación Social N° 1 Altiplano (antes La Palma)	111
Segundo	Centro Federal de Readaptación Social N° 2 Occidente (antes Puente Grande)	107
Tercero	Centro Federal de Readaptación Social N° 3 Noreste (antes Matamoros)	106
Cuarto	Centro Federal de Readaptación Social N° 4 Noroeste (antes El Rincón)	133
Quinto	Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial	170
Sexto	Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres	111
Séptimo	Colonia penal federal Islas Marías	57
Total		795

3. Secretaría de la Defensa Nacional

221. En materia de capacitación de las fuerzas armadas, en el marco del Programa de promoción y fortalecimiento de los derechos humanos y derecho internacional humanitario SDN, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) impartió el Curso/taller de examinación médica y documentación de la tortura e investigación forense de muertes sospechosas de haberse producido por violación a los derechos humanos.

222. Su objetivo es contar con médicos militares, cirujanos dentistas y personal del servicio de justicia militar capacitados para realizar investigación médica especializada de víctimas de la tortura, así como de casos de muertes sospechosas de haberse producido por violación a los derechos humanos (patología y antropología forense).

223. Hasta 2007, la SEDENA impartió 20 cursos, capacitando a 702 elementos, entre abogados, médicos cirujanos, cirujanos dentistas y psicólogos bajo el siguiente calendario:

- a) En 2001, impartió dos cursos en las instalaciones del Hospital Central Militar y el Laboratorio Científico de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia Militar, capacitándose a 33 abogados y 32 médicos cirujanos, con un total de 65 elementos;
- b) En 2002, cinco cursos en las instalaciones del Hospital Central Militar y el Laboratorio Científico de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia Militar, capacitándose a 27 abogados, 192 médicos cirujanos y 9 cirujanos dentistas (un total de 228 elementos);
- c) En 2003, tres cursos en las instalaciones del Hospital Central Militar y el Laboratorio Científico de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia Militar, capacitándose a 16 abogados, 30 médicos cirujanos y 61 cirujanos dentistas (un total de 107 elementos);
- d) En 2004, cuatro cursos en las instalaciones del Hospital Central Militar y el Laboratorio Científico de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia Militar, capacitándose a 122 elementos entre abogados, psicólogos, médicos cirujanos y cirujanos dentistas militares;
- e) En 2005, dos cursos en las instalaciones del Hospital Central Militar y el Laboratorio Científico de Investigaciones de la Procuraduría General de Justicia Militar, capacitándose a 60 elementos entre abogados, psicólogos, médicos cirujanos y cirujanos dentistas militares;
- f) En 2006, dos cursos en las instalaciones del Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea, capacitándose a 60 elementos entre abogados, psicólogos, médicos cirujanos y cirujanos dentistas militares;
- g) En 2007, dos cursos en las instalaciones del Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea, capacitándose a 60 elementos entre abogados, psicólogos, médicos cirujanos y cirujanos dentistas militares.

224. La CNDH expidió en 2005 la Recomendación general N° 10, dirigida a los Procuradores General de la República, de Justicia Militar y de Justicia de las entidades federativas, secretarios, subsecretarios y directores generales de seguridad pública y de las entidades federativas, recomendando, entre otras medidas:

- a) Se homologue el tipo penal de tortura a fin de evitar la impunidad y garantizar la aplicación efectiva de la ley;
- b) Se evite cualquier forma de incomunicación, detención o maltrato que pueda propiciar la práctica de la tortura, tanto física como psicológica;
- c) Se establezcan las condiciones necesarias para que se cumpla con el deber del Estado mexicano de realizar seriamente las investigaciones con prontitud y efectividad en contra del servidor o servidores públicos involucrados, que permitan imponer las sanciones pertinentes y asegurar a la víctima una adecuada reparación del daño;
- d) Se proporcione a los servidores públicos equipos de videograbación y audio que respalden los procedimientos de revisión médica, a fin de garantizar una mayor imparcialidad y objetividad en el trabajo de los peritos médicos, así como las diligencias de interrogatorios realizadas por el ministerio público, o bien, permitir que el defensor del detenido realice dicha grabación.

225. En el ámbito de capacitación y difusión, la CNDH realiza tareas para divulgar el conocimiento del Protocolo de Estambul, como la elaboración y publicación de la cartilla Protocolo de Estambul. Asimismo, lleva a cabo talleres sobre la aplicación del Protocolo dirigidos al personal de las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas.

4. Creación del Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura

226. El 11 de julio de 2007, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) anunció a las Naciones Unidas el cumplimiento de México de sus obligaciones adquiridas con base en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. En cartas dirigidas al Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, y a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, se indicó que el Gobierno de México propuso a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y que ésta había aceptado, fungir como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT)

227. El funcionamiento del MNPT está regulado mediante un convenio de colaboración entre la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la SRE, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Secretaría de Salud (SS) y la Procuraduría General de la República (PGR) con la CNDH.

228. El MNPT podrá extenderse a través de convenios que la CNDH podrá suscribir con comisiones estatales de derechos humanos.

229. La designación de la CNDH como MNPT fue resultado de un proceso de consultas de la SRE con las instituciones señaladas y con base, particularmente, en los artículos 3, 17 y 18 del

Protocolo Facultativo. En este proceso de consultas se tomaron en cuenta las características del sistema de visitas periódicas que establece el Protocolo Facultativo.

230. También se consideró la experiencia de la red de organismos públicos de derechos humanos en materia de visitas de supervisión a lugares de detención y las conclusiones de los seminarios organizados por la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la implementación del Protocolo Facultativo y el diseño del MNPT, en las que se reconoció la conveniencia de aprovechar la infraestructura de las comisiones públicas de derechos humanos, tanto nacional como estatales, para implementar el Protocolo en México.

231. El 20 de junio de 2007, se comunicó a los miembros de la sociedad civil que participan en los trabajos de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos el contenido de los acuerdos intergubernamentales sobre este tema. Se expusieron también los motivos para haber elegido a la CNDH como MNPT.

5. Consentimiento informado

232. Por lo que se refiere a la segunda parte del artículo 7 del Pacto, el consentimiento informado de los pacientes para someterse a tratamientos experimentales en México está previsto en la Ley general de salud desde 1984, siempre que exista la posibilidad de salvar la vida, mejorar la salud o disminuir los sufrimientos de dichos pacientes. Para estos efectos, el paciente, su representante legal o un familiar deberán dar su consentimiento por escrito para que dichos tratamientos se lleven a cabo⁷⁸.

233. El Reglamento de la Ley general de salud en materia de prestación de servicios de atención médica establece que, al momento de ingresar un paciente a un hospital, cuando su estado lo permita, deberá dar autorización informada, escrita y firmada con fines de diagnóstico, terapéuticos o de procedimientos médicos quirúrgicos que su padecimiento requiera; en caso de que el paciente no tenga la capacidad de dar dicho consentimiento, deberá proporcionarlo el familiar más cercano que lo acompañe, un tutor o representante legal y, a falta del anterior, dos médicos autorizados para tales efectos por el propio hospital⁷⁹.

234. El Reglamento de la Ley general de salud en materia de investigación para la salud entiende por consentimiento informado el acuerdo por escrito, mediante el cual el sujeto de investigación o, en su caso, su representante legal autoriza su participación en la investigación, con pleno conocimiento de la naturaleza de los procedimientos y riesgos a los que se someterá, con la capacidad de libre elección y sin coacción alguna⁸⁰.

⁷⁸ Véase el artículo 103 de la Ley general de salud, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-153.pdf>.

⁷⁹ Véase los artículos 80 y 81 del Reglamento de la Ley general de salud en materia de prestación de servicios de atención médica, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-124.pdf>.

⁸⁰ Artículo 20 del Reglamento de la Ley general de salud en materia de investigación para la salud, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-123.pdf>.

235. Para que este consentimiento se considere existente, se deberá informar a la persona que lo deba de otorgar: a) la justificación y los objetivos de la investigación; b) los procedimientos a desarrollar, identificando claramente aquellos que sean experimentales; c) las molestias o riesgos esperados; d) los beneficios esperados; e) los procedimientos alternativos; f) la libertad para retirar su consentimiento en cualquier momento; así como g) la garantía de que no se identificará al sujeto y que su información personal será mantenida en la confidencialidad⁸¹.

VIII. ARTÍCULO 8. PROSCRIPCIÓN DE LA ESCLAVITUD, LA SERVIDUMBRE Y LOS TRABAJOS FORZADOS

236. No existe en México historia reciente de esclavitud en su acepción tradicional. No obstante, aún no han sido plenamente erradicadas condiciones laborales gravemente injustas que afectan a grupos en situación de marginación, en particular en zonas rurales.

A. Avances legislativos

237. El 14 de agosto de 2001, se publicó una reforma constitucional mediante la cual se traslada al artículo 1 la prohibición de la esclavitud contemplada anteriormente en el artículo 2 de la norma fundamental.

238. El 30 de junio de 2000 México ratificó el Convenio N° 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.

239. El 5 de junio de 2008, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el "Decreto por el que se aprueba la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, establecido en el artículo 72 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptado en Nueva York el 18 de diciembre de 1990".

240. El 21 de julio de 2008, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el "Decreto por el cual se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley general de población"⁸². Conforme a estas reformas ningún migrante podrá ser sancionado penalmente por entrar al país sin documentos, reingresar a territorio nacional después de haber sido expulsado o por otras faltas en contra de dicha ley.

B. Medidas institucionales

241. En 1990 se creó el Programa nacional de jornaleros agrícolas, con la misión de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de la población jornalera agrícola a través de una atención integral a los jornaleros y sus familias, coadyuvando de manera particular a disminuir el trabajo infantil de los hijos de las familias jornaleras, mediante el otorgamiento de apoyos a servicios que eviten su incorporación temprana al trabajo. Bajo ese programa se

⁸¹ Véase el artículo 21 del de la Ley general de salud en materia de investigación para la salud.

⁸² Véase: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5053819&fecha=21/07/2008.

realizaron trabajos de investigación y se llevaron a cabo las primeras acciones de promoción y coordinación institucional.

242. El objetivo del programa fue mejorar la situación de este grupo, mediante el desarrollo de medidas de atención integral, en coordinación con los tres niveles de gobierno. El programa promovió la participación de los productores, organismos de la sociedad civil y de los propios jornaleros agrícolas dentro de este proceso. En virtud de sus resultados, se ha dado continuidad a dicho programa.

243. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través del citado programa, atendió a la población jornalera ubicada en 1.055 unidades de trabajo, de 228 municipios, de los 18 Estados del país en los que se tiene presencia operativa, lo que representa 91,4% de las unidades de trabajo programadas y 91,9% de los municipios incorporados a cobertura en 2007.

244. El avance de los proyectos alcanzados de capital humano e inversión por ámbito de acción en el período enero a julio de 2007 son los siguientes: 1.203 de vivienda y saneamiento ambiental; 561 de salud y seguridad social; 542 de alimentación y abasto; 955 de educación, cultura y recreación; 266 de empleo, capacitación y productividad; 636 de procuración de justicia y 473 de instrumentación estratégica.

245. El proyecto Monarca ha beneficiado a hijos de jornaleros agrícolas migrantes concentrados en albergues; contempla un esquema de transferencias económicas condicionadas en tres aspectos: salud, alimentación y educación; considera apoyos económicos crecientes y diferenciados según el grado o nivel en que se encuentren, en forma mensual para los menores inscritos en los servicios atendidos por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), el Programa Nacional de Educación a Niños Migrantes operado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Dirección General de Educación Indígena de la SEP.

246. Debido a la alta movilidad de los jornaleros agrícolas, que se desplazan a grandes distancias para atender necesidades estacionales del campo, la SEP ha establecido una boleta que permite registrar los avances alcanzados por sus hijos en el sistema educativo y darle continuidad a sus estudios, independientemente de las escuelas o localidades en que los hayan cursado. Con ello se espera elevar el nivel de escolaridad de este grupo humano que frecuentemente no alcanza a terminar la educación primaria.

247. De 2000 a 2003, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) realizó un estudio específico sobre este tema⁸³, encontrando que de 1.513.236 jornaleros agrícolas identificados, 351.589 eran niños y adolescentes entre 12 y 19 años y 111.403 adultos mayores de 60 años.

248. Del total, 1.417.679 recibían una remuneración inferior a dos salarios mínimos; 687.389 recibían menos de un salario mínimo y 17.024 no recibían percepción alguna. Asimismo, 1.362.367 no contaban con prestación alguna, incluida seguridad social, en tanto que 17.210 recibían algún tipo de prestación pero no seguridad social.

⁸³ Estadísticas "Jornaleros Agrícolas Ocupados", elaborado con bases de datos del Módulo Agropecuario de la Encuesta Nacional de Empleo, 2000-2003, STPS-INEGI.

249. Las autoridades del trabajo de orden federal y local están facultadas para vigilar el cumplimiento de la legislación laboral, desde diversos ámbitos de competencia, de acuerdo a lo previsto en el artículo 123, apartado A de la Constitución federal y la Ley federal del trabajo.

250. De conformidad con las disposiciones de la Ley federal del trabajo, existe concurrencia en la materia de las autoridades federales y locales. Las autoridades laborales de los Estados son las responsables de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral, en centros de trabajo dedicados a la agricultura, en materia de condiciones generales de trabajo. Por lo que se refiere a las condiciones generales de seguridad e higiene y capacitación y adiestramiento, la vigilancia corresponde a las autoridades laborales de carácter federal, con el auxilio de las autoridades locales.

251. Durante 2007, la STPS obtuvo la autorización de las autoridades hacendarias para incrementar en 100 el número de plazas de inspector federal del trabajo, con lo que a finales de ese año suman 318 plazas destinadas a la instrumentación de la función de vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral en los centros de trabajo, tratándose de empresas de jurisdicción federal.

252. En el marco de la Estrategia para la atención de los jornaleros agrícolas y sus familias, que coordina la STPS, se han planteado diversas acciones a fin de fortalecer la vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral en beneficio de los trabajadores que se emplean en este sector, dentro de las que destacan:

- a) La realización de acciones entre diversas dependencias del Ejecutivo federal vinculadas con jornaleros agrícolas, con empresas y establecimientos dedicados a la agricultura, a fin de determinar con precisión el universo de empresas o establecimientos dedicados a labores agrícolas que podrían ser sujetos de inspección laboral.
- b) La promoción de la vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral, dada la necesidad de fortalecer la inspección del trabajo en el ámbito local, especialmente por lo que toca a campos agrícolas, a través de foros tripartitos como la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y las comisiones estatales (presididas por los gobernadores de los Estados), instancias con la función de proponer medidas preventivas de riesgos de trabajo.
- c) La propuesta de suscribir convenios con las agrupaciones de empleadores vinculados con el sector agrícola, a efecto de que se incorporen a esquemas alternos a la inspección tradicional que tiene implementados la STPS, como es el caso del Programa de autogestión de seguridad y salud en el trabajo, la declaración laboral electrónica y la utilización del esquema de unidades de verificación en el que los particulares se constituyen como verificadores para vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- d) En 2001, se presentó el libro *Estudio para incrementar la calidad de vida de los jornaleros agrícolas e indígenas de México*.

- e) Se realizó un diagnóstico situacional en la zona de la mixteca, la cual estaba considerada como la zona con el mayor grado de expulsión de mano de obra tanto de la zona norte del país como al sur de los Estados Unidos.
- f) Derivado de este diagnóstico se seleccionaron una serie de proyectos productivos, a fin de ofrecer alternativas de empleo en la zona y así disminuir el alto grado de migración. Se dio seguimiento a dicho programa que contemplaba un número aproximado de 2.000 beneficiados, sólo en la zona mixteca, considerada como prioritaria. Además, en la zona de la región Chocholteca, norte de Oaxaca, se desarrollaron proyectos productivos con el apoyo de instituciones federales en los rubros de acuicultura y avicultura. También, en la zona sur de Oaxaca, con los indígenas huaves se desarrollaron proyectos productivos de conversión agropecuaria. El total de los indígenas y jornaleros comprendidos en estos proyectos fue de aproximadamente 20.000 habitantes.
- g) Se realizó una campaña de asesoría y capacitación para el impulso a la producción y comercialización agrícola en Sonora y Sinaloa, en coordinación con el Fideicomiso de Riesgo Compartido; se trabajó sobre una serie de proyectos de desarrollo y comercialización en el Estado; el beneficio estimado para esta zona fue de 300 personas aproximadamente. Como parte de la campaña de difusión de derechos laborales, se distribuyeron 4.000 folletos sobre derechos laborales y obligaciones de los trabajadores del campo y a través de las delegaciones federales del trabajo, se distribuyeron 300 libros *Responsabilidades de los patrones en el sector agrícola*.
- h) Durante 2002, se intensificó la campaña permanente de difusión y promoción de los derechos y obligaciones laborales indígenas, la que se desarrolló en idioma español y 32 lenguas indígenas.
- i) Se intensificó la campaña permanente de difusión y promoción de los derechos y obligaciones laborales para jornaleros agrícolas, mediante la distribución de 10.000 trípticos, 24.000 carteles, 24.000 cartas de derechos laborales, mensajes de radio y la inclusión de mensajes alusivos a este grupo de población, a través de 100.000 tarjetas LADATEL.
- j) En 2003, se realizó la campaña de difusión y promoción de los derechos y obligaciones laborales de indígenas; se desarrolló en idioma español y 32 lenguas indígenas. Se distribuyeron más de 24.000 cartas de derechos laborales de lenguas indígenas; se difundieron 23.000 carteles en tiendas a fin de dar a conocer los derechos y obligaciones laborales de la población jornalera e indígena. Se promovieron los derechos laborales y fomento al autoempleo a poco más de 20.000 indígenas y jornaleros agrícolas en México.
- k) A fin de promover el respeto a los derechos laborales de los jornaleros agrícolas, en colaboración con el sistema de apoyos económicos a la movilidad laboral interna y el programa Vete sano regresa sano, en el año 2004, se distribuyeron 20.000 tarjetas viajeras, 175 folletos ilustrados sobre los derechos laborales y 775 carteles.

- l) Se distribuyeron 19.597 cartas de derechos laborales a través de las Delegaciones Federales del Trabajo, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con este sector de la población. De igual forma, se distribuyeron 2.912 carteles relativos a los derechos laborales de las mujeres en el campo y con la finalidad de sensibilizar a los empleadores agrícolas sobre su responsabilidad social, se difundieron 960 ejemplares del folleto *Responsabilidades de los patrones del sector agrícola*.
- m) Se efectuaron reuniones de sensibilización, con el fin de impulsar el desarrollo de proyectos productivos con jornaleros agrícolas y sus familias. Se desarrollaron talleres de capacitación especializada con jornaleros agrícolas que participaron en el Programa de trabajadores agrícolas temporales México-Canadá y para dar seguimiento al Programa interinstitucional de apoyo a jornaleros agrícolas.
- n) Para 2006, en atención a este tema, se efectuó el taller Sigue cinco pasos para hacer de tu idea un proyecto, el cual tuvo como objetivo sensibilizar a las esposas, madres, familiares y trabajadores temporales que migran al Canadá; con la finalidad de promover la empleabilidad mediante el desarrollo de proyectos productivos.
- o) En coordinación con la SEDESOL y la Universidad Autónoma Chapingo, se llevó a cabo el foro sobre Retos y avances de políticas públicas para la atención de jornaleros agrícolas. Éste se abordó desde tres ejes: los jornaleros agrícolas vistos desde la academia; políticas públicas a favor de los jornaleros agrícolas; y acciones de la sociedad civil a favor de los jornaleros agrícolas.

253. Existen Normas Oficiales Mexicanas emitidas por la STPS referentes a la actividad agrícola, que previenen la seguridad en el trabajo como son:

- a) NOM-003-STPS-1999, relativa a actividades agrícolas-uso de insumos fitosanitarios o plaguicidas e insumos de nutrición vegetal o fertilizantes-condiciones de seguridad e higiene;
- b) NOM-007-STPS-2000, relativa a actividades agrícolas-instalaciones, maquinaria, equipo y herramientas-condiciones de seguridad.

254. El 22 de noviembre de 2007, se instaló el Grupo Intersecretarial de Jornaleros Agrícolas, con la participación de 12 dependencias de la Administración Pública Federal. Dicho grupo tiene como objetivo general fortalecer la coordinación institucional y la sinergia de los programas gubernamentales para promover el acceso de la población jornalera agrícola a un trabajo digno, con respeto a los derechos laborales, condiciones de seguridad y previsión social y en condiciones de igualdad, justicia y legalidad, que en conjunto permita el desarrollo individual, familiar y comunitario en sus lugares de origen, tránsito y destino.

255. Entre los principales resultados alcanzados por el Grupo Intersecretarial destacan:

- a) La elaboración de un padrón de empresas agrícolas, constituido a partir de los padrones de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo

Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), SEDESOL y STPS, para orientar las diferentes acciones de la estrategia, en particular la que se refiere a la inspección;

- b) La implementación de la estrategia para la inspección de las empresas agrícolas y el programa de trabajo correspondiente;
- c) El diagnóstico sobre infraestructura medicohospitalaria orientada a trabajadores agrícolas en zonas de origen y destino, en el que se apoyarán las acciones de promoción de asegurados y campañas especiales de salud;
- d) Presentación del proyecto sobre la creación de una contraloría social por parte de la SEDESOL para instrumentar una estrategia de comunicación y denuncia entre la sociedad y el Gobierno federal.

256. La STPS desarrolló un manual para trabajadores agrícolas guatemaltecos, cuyo propósito es informar sobre los derechos y obligaciones entre el empleador y el jornalero.

257. En los últimos años, Guatemala y México han tratado de manera formal el tema migratorio en el marco de la Comisión Binacional México-Guatemala, instituyendo el Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios en 1989, el cual se ha reunido 15 veces, así como un Grupo ad hoc sobre Trabajadores Migrantes Temporales Guatemaltecos México-Guatemala, que desde su instauración el 12 de febrero de 2002 se ha reunido en cinco ocasiones.

258. En el sector salud, independientemente de que los trabajadores temporales puedan ser beneficiados por cualquier cobertura médica privada o pública, la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas brinda atención de manera ágil y gratuita a todos los trabajadores agrícolas y familiares que así lo soliciten. De igual forma, se emprenden campañas de vacunación en las unidades de producción agrícola chiapanecas.

259. En el Estado de Chiapas se ha detectado que el 10% de la población de menores trabajadores agrícolas es analfabeta. Las encuestas muestran que la mayoría sólo alcanzó el tercer grado de estudios, otros -sólo el 7%- alcanzaron el nivel de preparatoria pero no concluyeron los estudios correspondientes⁸⁴.

260. En consecuencia, en coordinación con el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, la Cruz Roja, la SEP y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se avanza en la firma de un convenio para incorporarse al Programa de educación primaria para niñas y niños migrantes (PRONIM), que a diciembre de 2007 ya operaba en 21 entidades federativas, cuyo objetivo es facilitar a los hijos de los jornaleros en las fincas, el acceso a la educación primaria sin importar su nacionalidad, así como llevar maestros a aquellas unidades productoras agrícolas que se encuentren alejadas de alguna escuela de educación pública.

261. Por otra parte, bajo el esquema del Programa frontera sur, el Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración (INM) realizó una ampliación del Programa de

⁸⁴ Chiapas: El encuentro con la diversidad, equidad y respeto a los migrantes, Gobierno del Estado de Chiapas, marzo de 2008.

regularización migratoria en 2006, con la reducción de requisitos para guatemaltecos afectados por el huracán Stan en Chiapas, a fin de facilitar su estancia legal en el territorio nacional y la protección de sus derechos como trabajadores y de los familiares de éstos.

262. En noviembre de 2006, el INM habilitó las instalaciones de "Casa Roja" en Talismán, Chiapas, para la expedición de la Forma Migratoria de Visitante Agrícola con objeto de tener mejores condiciones de infraestructura y tecnología para facilitar el proceso de documentación de estos trabajadores.

263. Como parte del programa de reordenamiento de la frontera sur de México, a partir de marzo de 2008, las mujeres guatemaltecas que se desarrollan en el sector comercial y doméstico en la frontera sur de México, se benefician con la emisión de una nueva Forma Migratoria de Trabajadores Fronterizos (FMTF), que permite el ingreso documentado de trabajadores y trabajadoras extranjeras, para que aporten su esfuerzo en varios sectores de las economías estatales de la frontera sur -Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche- de una manera ordenada y así será más sencillo lograr la salvaguarda de sus derechos humanos y laborales.

264. La nueva FMTF sustituye a la Forma Migratoria de Visitante Agrícola. Esta Forma permite a todos los guatemaltecos obtener un permiso de trabajo temporal para laborar en las cuatro entidades federativas colindantes con la frontera sur de México: Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche. Asimismo, podrán trabajar en todos los sectores de la economía de la región, siempre y cuando tengan una oferta de trabajo de un empleador mexicano (sector agrícola, construcción, comercio, servicio doméstico y otros). La circular donde se externan los criterios para la expedición de esta nueva forma migratoria, así como los requisitos, trámites, garantías, derechos y obligaciones fue publicada el 12 de marzo de 2008.

265. Paralelamente a este proceso jurídico, se están llevando a cabo programas piloto en el Estado de Chiapas para probar el sistema que se utilizará para su expedición, diseño y publicación.

266. La FMTF se expide a partir de marzo en el Estado de Chiapas y se comenzará a utilizar de forma progresiva en las cuatro entidades federativas fronterizas.

IX. ARTÍCULO 9. DERECHO A LA LIBERTAD Y A LA SEGURIDAD PERSONALES

267. Como se informó al Comité en 2000⁸⁵, el concepto de flagrancia se ha acotado, delimitado y circunscrito a casos muy precisos, como se establece en el artículo 193 del Código Federal de Procedimientos Penales. En esos casos, el ministerio público decretará la retención del indiciado si están satisfechos los requisitos de procedibilidad y si el delito merece pena privativa de

⁸⁵ Ver adición al IV Informe periódico de México al Comité de Derechos Humanos, documento CCPR/C/123/Add.2, 28 de abril de 2000.

libertad, o bien ordenará la libertad del detenido cuando la sanción sea no privativa de la libertad o alternativa⁸⁶.

A. Avances legislativos

268. Entre 1997 y 2003 se reformaron diversos artículos del Código Penal Federal⁸⁷ relacionados directamente con el derecho a la libertad personal. De conformidad con las reformas al artículo 85 publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de mayo de 1999, no se concederá libertad preparatoria a favor de las personas sentenciadas por diversos delitos⁸⁸. Sin embargo, tratándose de delitos contra la salud, en una reforma del 12 de junio de 2003, se establece la excepción de la negativa de otorgar la libertad preparatoria cuando se trate de individuos en los que concurra evidente atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica.

269. El 4 de enero de 1999, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley de la Policía Federal Preventiva, reglamentaria del artículo 21 constitucional que regula la organización y funcionamiento de la Policía Federal (PFP), dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP)⁸⁹. Entre sus atribuciones se encuentran participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la detención de las personas, participar en detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia y ejercer algunas atribuciones en materia de migración.

270. El 30 de noviembre de 2000, mediante reforma al artículo 30 *bis* de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de Seguridad Pública para atender la demanda ciudadana de dar la máxima prioridad a la seguridad pública.

271. El 6 de febrero del 2001 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, en el cual se contemplaron la Subsecretaría de Servicios a la Comunidad y las Direcciones General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana, así como la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos. Estas unidades administrativas seguirían desarrollándose y perfeccionándose con posteriores modificaciones a dicho reglamento en los años 2002, 2005 y 2007.

⁸⁶ Con la reforma y adición al artículo 19 constitucional en 1999 para delimitar cualquier detención judicial que no debe exceder de 72 horas sin justificación del auto de formal prisión, se sentaron las bases para remover del cargo a los policías que excedieran sus funciones sustantivas o administrativas. Reforma a los artículos 16 y 19 constitucionales. Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/Ref/Dof/Cpeum_Ref_139_08mar99_Ima.Pdf.

⁸⁷ Véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>.

⁸⁸ Delitos como el uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, contra la salud, corrupción de menores o incapaces, violación, homicidio, secuestro, tráfico de menores, comercialización de objetos robados, robo de vehículo, robo u operaciones con recursos de procedencia ilícita.

⁸⁹ La última modificación a esta ley se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 25 de octubre de 2005.

272. El 19 de mayo de 2006 fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación la reforma al artículo 364 del Código Penal Federal con objeto de tipificar el delito de privación ilegal de la libertad al establecer una pena de 6 meses a 3 años de prisión y de 25 a 100 días multa al particular que prive a otro de su libertad.

273. El 12 de marzo de 2007, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Reglamento Interior de la SSP mediante el cual se establece como parte de sus atribuciones administrar el sistema federal penitenciario, organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados, así como administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores.

274. El 9 de mayo de 2007 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto que crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal.

275. El 17 de septiembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto por el que se reforma el diverso que crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea, denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal. Éste y el decreto previo del 9 de mayo, establecen que la participación del ejército y fuerza aérea en materia de seguridad pública únicamente puede darse a solicitud de las autoridades civiles, en apoyo a las fuerzas para efectos de restauración del orden público o enfrentar al crimen organizado y debe contar con autorización del Secretario de la Defensa Nacional. Su intervención supone el compromiso de respeto irrestricto a los derechos humanos y en ningún momento podrá sustituir las funciones que competen a las autoridades federales o locales apoyadas.

276. El 18 de junio de 2008 fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto por el que se reforman los artículos 16, 17, 18, 20, 21, 22, 73, 122, y 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución federal en materia judicial, a efecto de establecer, entre otros, el proceso penal acusatorio. Es de destacar que el poder legislativo decidió suprimir el párrafo 11 del artículo 16 del proyecto original de reforma, relativo al procedimiento de orden de cateo.

277. Este decreto, conocido como "Reforma del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal", establece un cambio radical en los sistemas de impartición de justicia y seguridad pública. La reforma propone un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para éste. El sistema se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con las características de acusatoriedad y oralidad. La primera, para asegurar una trilogía procesal en la que el ministerio público sea la parte acusadora, el inculcado esté en posibilidades de defenderse y que sea un juez quien determine lo conducente. La oralidad contribuirá a fomentar la transparencia, garantizando al mismo tiempo una relación directa entre el juez y las partes, propiciando que los procedimientos penales sean más ágiles y sencillos.

278. Prevé la inclusión de un juez de control que resuelva, en forma inmediata y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad que así lo requieran, cuidando que se respeten las garantías de las partes y que la actuación de la parte acusadora sea apegada a derecho. El juez de control se hará cargo del asunto una vez vinculado a proceso el indiciado, hasta el auto de apertura a juicio. Un juez o tribunal que no haya tenido contacto con la causa, llevará a cabo el juicio oral, y un juez ejecutor vigilará y controlará la ejecución de la pena.

279. Establece también una nueva regulación respecto de medidas cautelares, entre ellas la prisión preventiva que podrá ser aplicada excepcionalmente, cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, o cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Asimismo, contempla aplicar la prisión preventiva en todos los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, en contra del libre desarrollo de la persona y en contra de la salud.

280. Prevé mecanismos alternativos de solución de controversias que, por mandato constitucional, procuren asegurar la reparación del daño a las víctimas de un delito. Tales mecanismos estarán sujetos a supervisión judicial en los términos que la legislación secundaria lo juzgue conveniente. Esta medida generará economía procesal, además de alcanzar un objetivo fundamental: lograr que la víctima de un delito esté protegida y que el inculcado se responsabilice de sus acciones, reparando en lo posible el daño causado.

281. Elimina la "persona de confianza" en la defensa del imputado y garantiza el derecho a una defensa adecuada por abogado. Para consolidar tal objetivo y que éste se cumpla en igualdad de condiciones, se prevé asegurar un servicio de defensoría pública de calidad para la población y garantizar las condiciones para un servicio profesional de carrera de los defensores, estableciendo que sus emolumentos no podrán ser inferiores a los que correspondan a los agentes del ministerio público.

282. Dispone que el sistema procesal penal acusatorio entre en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años. Por lo pronto, el mismo 18 de junio de 2008 se aprobó el decreto que reforma el artículo primero de la Ley orgánica de la Procuraduría General de la República.

283. Dos aspectos ameritan una mención especial debido a que fueron señalados como delicados por diversos actores sociales: arraigo y definición de delincuencia organizada. Respecto al primero:

- a) El decreto incorpora el arraigo, en el artículo 16 de la Constitución, exclusivamente para casos de investigaciones y procesos seguidos por el delito de delincuencia organizada. En el caso de la investigación, el arraigo podrá aplicarse en los términos y condiciones que el juez establezca de conformidad con la ley de la materia, así como por la temporalidad de hasta 40 días y con opción a prórroga hasta por otros 40 días, siempre que sigan vigentes las circunstancias que justificaron su autorización inicial.
- b) La inclusión del arraigo surgió en virtud del riesgo en que ha puesto la creciente organización de la delincuencia a las instituciones juridicoprocesales. La iniciativa de reforma judicial busca ampliar el espectro de medidas eficaces para contrarrestar su impacto en la inseguridad pública. Su finalidad es evitar que los imputados puedan evadirse de la autoridad ministerial en un primer momento y de la judicial posteriormente, o bien que puedan obstaculizar la investigación o afectar la integridad de las personas involucradas.

284. Respecto al segundo, el decreto propone un régimen especial para la delincuencia organizada, a la que define como "una organización de hecho de tres o más personas, para cometer en forma permanente o reiterada delitos en los términos de la ley de la materia" y faculta al Congreso de la Unión a legislar sobre esta materia. Para estos casos se autoriza decretar arraigo a una persona por parte del juez de control y a solicitud del ministerio público, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, siempre y cuando ello sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. No podrá exceder de 40 días, plazo prorrogable únicamente cuando el ministerio público acredite que subsisten las causas que le dieron origen, y en ningún caso podrá exceder los 80 días.

285. Las disposiciones excepcionales que se establecen para delincuencia organizada están dirigidas exclusivamente al combate de este tipo de criminalidad y de ninguna manera podrán utilizarse para otras conductas, lo que impedirá a la autoridad competente el ejercicio abusivo de las facultades conferidas en contra de luchadores sociales o a aquellas personas que se opongan o critiquen a un régimen determinado.

286. La definición contiene elementos que distinguen al tipo penal de delincuencia organizada al de asociación delictuosa, pues este último aplica para cualquier delito previsto en la legislación penal, mientras que el régimen de delincuencia organizada se crea para el tratamiento de un fenómeno muy particular de delincuencia con capacidad de operación, organización, sofisticación e impacto.

287. Esta reforma constitucional obedece a recurrentes llamados para la modernización del sistema de impartición de justicia con el objeto de dar vigencia plena a las garantías individuales que consagra la Constitución, así como contribuir al cumplimiento de la tarea fundamental del Estado mexicano de garantizar la seguridad debida a las personas y la propiedad, así como el respeto al estado de derecho.

288. El proceso de adopción de la reforma se caracterizó por la consulta y el diálogo constructivo entre los tres poderes de la Unión y con los actores sociales interesados, que resultaron en significativas modificaciones a la iniciativa original⁹⁰.

⁹⁰ Las principales modificaciones fueron:

Artículo 16. En los casos de delincuencia organizada, la autoridad judicial, a petición del ministerio público podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de 40 días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

Artículo 17. Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

B. Criterios judiciales

289. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido que la libertad del individuo puede ser restringida, de manera excepcional, en los siguientes casos:

Artículo 18. Se sustituye la palabra "readaptación" por "reinserción" social. Se establece que para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales.

Artículo 19. Se sustituye el término "auto de formal prisión" por "auto de vinculación a proceso". El juez ordenará de manera oficiosa la prisión preventiva en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos. Es decir, en estos casos sin que medie acusación formal se podrá ordenar la prisión preventiva como medida cautelar. Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

Artículo 20. Se establece el proceso penal acusatorio y oral, regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Se prevé la posibilidad de que la ley establezca beneficios a favor del inculcado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada. Se faculta al ofendido para intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley, así como para impugnar ante autoridad judicial las omisiones del ministerio público en la investigación de los delitos.

Artículo 21. Se faculta a los cuerpos policíacos a intervenir en la investigación de los delitos y no únicamente al ministerio público. Si bien se establece que el ejercicio de la acción penal corresponde al ministerio público, se prevé la posibilidad de que los particulares puedan ejercer la acción penal ante la autoridad judicial y remite a la ley secundaria en la que se especificará en qué casos. Se integrará un Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará conformado por el ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno.

Artículo 22. Se establece la extinción del dominio en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, robo de vehículos y trata de personas. Es decir, que mediante sentencia judicial se puede declarar la pérdida de la propiedad de los bienes que sean instrumento, objeto o producto del delito a favor del Estado mexicano.

Artículo 115. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de seguridad pública del Estado, acatando las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Artículo 123. Se establece que en materia laboral, los agentes del ministerio público, peritos y miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias normas.

- a) En caso de delito flagrante, en cuyo caso el indiciado debe ser puesto sin demora a disposición de la autoridad judicial;
- b) En casos urgentes, tratándose de delitos graves y ante el riesgo fundado de que el indiciado se sustraiga de la acción de la justicia;
- c) Mediante orden de aprehensión dictada por autoridad judicial;
- d) Mediante auto de formal prisión dictado por el juez de la causa;
- e) En sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía (el arresto no puede exceder de 36 horas)⁹¹.

290. La SCJN ha sostenido que la orden de aprehensión debe reunir las mismas características y formalidades que el auto de formal prisión, por lo que en el dictado de ésta deben incluirse las modalidades o circunstancias modificativas o calificativas del delito⁹².

291. Asimismo, ha determinado que la orden de aprehensión debe ser emitida por una autoridad legalmente competente para conocer del proceso penal que en su caso llegare a instruirse contra el indiciado por el o los delitos materia de esa orden de aprehensión⁹³.

⁹¹ Incidente de traslación del tipo y adecuación de la pena de prisión. Contra la resolución dictada en él, puede presentarse la demanda de amparo en cualquier tiempo, por tratarse de un acto que afecta la libertad personal del quejoso, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XX, diciembre de 2004, pág. 137.

Recurso de revisión. Debe tenerse por interpuesto en el juicio de amparo en materia penal, aun ante la falta de exhibición total o parcial de las copias del escrito de agravios, cuando el recurrente es el quejoso, defensor o autorizado y el acto reclamado implica afectación a la libertad personal. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XX, octubre de 2004, pág. 203.

Leyes heteroaplicativas tratándose de actos privativos de la libertad personal. No puede considerarse consentida su aplicación aunque su inconstitucionalidad se impugne con motivo del dictado de la sentencia definitiva, y no con motivo de su aplicación en la orden de aprehensión o auto de término constitucional. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIV, agosto de 2001, pág. 238.

⁹² Orden de aprehensión. Al dictarse, el juez debe analizar las modalidades o calificativas del delito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVII, mayo de 2003, tesis 1ª/J. 18/2003, pág. 175.

⁹³ Orden de aprehensión. Debe provenir de autoridad judicial competente, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX, mayo de 1999, tesis 1ª/J. 26/99, pág. 267.

292. La SCJN ha establecido que, en caso de que la persona sea condenada a prisión, el período que se encontró bajo esta medida cautelar debe ser computado como parte del cumplimiento de la condena⁹⁴.

293. La SCJN estableció que, a través de una orden de aprehensión, pueden violarse derechos distintos a la garantía de legalidad tutelada en el artículo 16 constitucional. Así, puede darse el caso de que en la misma se aplique una ley retroactivamente en perjuicio del quejoso; que fuera librada sin cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; que autoridades jurisdiccionales del fuero común decidieran sobre el libramiento de una orden de aprehensión, respecto de un hecho en que estuviere involucrada una persona perteneciente al ejército y fuera menester examinar su conducta desde el punto de vista de la legislación del fuero castrense; que no estuviere fundado y motivado dicho acto, entre otras. Por las razones anteriores consideró que resultaba limitativo y equívoco concluir que, para el libramiento de una orden de aprehensión, sólo debe cumplirse lo establecido en el artículo 16 constitucional y por ende, su emisión no puede ser violatoria de los artículos 14, 16 o cualquiera otro de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos⁹⁵.

294. Un Tribunal Colegiado de Circuito determinó que la falta de fundamentación y motivación (garantía de legalidad) es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra. De esa manera, se produce falta de fundamentación y motivación cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal y, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso. La diferencia señalada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos connaturales al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto reclamado, procederá conceder el amparo solicitado; y en el segundo caso consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo protector⁹⁶.

⁹⁴ Prisión preventiva. El tiempo de reclusión debe considerarse como cumplimiento parcial de la sanción privativa de libertad, para efectos del cómputo de su prescripción, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVIII, agosto de 2003, tesis 1ª/J. 35/2003, pág. 176.

⁹⁵ Orden de aprehensión. En ella pueden violarse garantías tuteladas, en artículos constitucionales distintos al artículo 16 constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX, mayo de 1999, tesis 1ª/J. 31/99, pág. 285.

⁹⁶ Fundamentación y motivación. La diferencia entre la falta y la indebida satisfacción de ambos requisitos constitucionales trasciende al orden en que deben estudiarse los conceptos de

C. Medidas institucionales

1. Seguridad pública

295. En el período que comprende el presente informe se han adoptado diversas acciones para salvaguardar la integridad y los derechos esenciales de los individuos en un clima de respeto a las libertades por parte de las dependencias que tienen a su cargo tareas de seguridad pública.

296. En el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 y específicamente en el de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia iniciada en agosto de 1998, el Gobierno federal, en coordinación con los gobiernos estatales y del Distrito Federal, avanzó en el cumplimiento de los ocho ejes establecidos como respuesta integral contra la delincuencia y la impunidad.

297. Para ello se estableció un Sistema Nacional de Seguridad Pública con la participación de los gobiernos de las 32 entidades federativas, de acuerdo con la Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública. En particular, se instrumentó una estrategia que comprendía cuatro aspectos: el fortalecimiento del marco legal, la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), la integración y desarrollo de la Policía Federal Preventiva (PFP) y el combate al crimen organizado y el fortalecimiento del Programa Nacional para el Control de Drogas.

298. En 1999, de conformidad con la Ley de la Policía Federal Preventiva, se procedió a unificar en una sola institución policial, las funciones preventivas contra el delito que venían ejerciendo diversas corporaciones. Con ello se buscó establecer la función policial como responsabilidad sustantiva, reconocerle el nivel de especialización requerido para enfrentar a un crimen organizado cada vez más sofisticado, salvaguardando el respeto irrestricto a los derechos humanos en el desarrollo de sus actividades bajo los siguientes principios:

- a) Fortalecer al Estado mexicano en el ámbito de la seguridad pública;
- b) Coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la Federación, las entidades federativas y los municipios, con pleno respeto a su respectivo ámbito de competencia;
- c) Establecer un nuevo concepto de seguridad pública que incluya la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social;
- d) Revalorar, dignificar y acreditar socialmente a las instituciones de seguridad pública, para que sean plenamente capaces de formar a su personal mediante principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia;
- e) Suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública;

violación y a los efectos del fallo protector, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVII, febrero de 2008, tesis I.3o.C. J/47, págs. 1964 y ss.

- f) Propiciar la participación de la comunidad en la planeación de políticas y medidas para mejorar los servicios de seguridad pública;
- g) Impulsar mecanismos para brindar un servicio de emergencias y localización de personas y bienes.

299. En el año 2000, en atención a la demanda ciudadana de dar a la seguridad pública la máxima prioridad, se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), entre cuyos objetivos se encuentran: desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer una política federal contra la criminalidad, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos.

300. En el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006⁹⁷, así como en el Programa Emergente de Acciones para Afrontar el Fenómeno Delictivo", en su objetivo rector 7 "Garantizar la Seguridad Pública para la Tranquilidad Ciudadana" se estableció:

"Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos..."

301. Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, en 2001 se crearon la Subsecretaría de Servicios a la Comunidad, la Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana, así como la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos.

302. Quedó bajo la Subsecretaría de Servicios a la Comunidad la función de instrumentar convenios, políticas y lineamientos generales de coordinación interinstitucional con organismos públicos, sociales y privados, para la prevención del delito y la atención a las víctimas. La atención a las víctimas del delito, específicamente, quedó a cargo de la entonces Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana, señalándose dentro de sus atribuciones la de establecer los lineamientos conforme a las políticas institucionales para orientar a las víctimas de delitos sobre los servicios legales, médicos y psicológicos necesarios y canalizarlas a las instituciones correspondientes para procurar su reestablecimiento.

303. A la Dirección General de Protección de los Derechos Humanos se le asignó la responsabilidad de diseñar las políticas y lineamientos para fomentar y difundir ante la ciudadanía y los servidores públicos de la SSP, una cultura de protección y respeto a los

⁹⁷ Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de enero de 2003.

derechos humanos en el marco de la seguridad pública. En septiembre de 2002, se fusionaron la Dirección General de Protección de los Derechos Humanos y la Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana para formar una Coordinación General que integró las atribuciones que anteriormente estaban asignadas a cada una de las direcciones generales.

304. A principios de 2005, la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos quedó adscrita a la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana. Adicionalmente se creó la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, bajo la jurisdicción de la Subsecretaría de Política Criminal, con el encargo de realizar las funciones anteriormente encomendadas a la Coordinación General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana en materia de atención a víctimas del delito.

305. El 13 de marzo de 2007 se creó la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos, que sustituyó a la anterior Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, bajo la cual quedó adscrita la Dirección General de Derechos Humanos. La estructura y atribuciones de la anterior Dirección General de Atención a Víctimas pasaron a formar parte de la Dirección General de Derechos Humanos.

306. Con esta estructura institucional, la SSP atiende sus responsabilidades en materia de derechos humanos a través de las siguientes acciones:

- a) Mantiene abiertos los canales de atención con la sociedad de manera permanente para atender e investigar cualquier queja o denuncia por violaciones de derechos humanos.
- b) Da seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones aceptadas, que hayan sido emitidas por los distintos organismos, públicos y privados, protectores de derechos humanos.
- c) Fomenta la cultura de los derechos humanos entre los servidores públicos de la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados mediante su capacitación permanente y continua con énfasis particular en la protección de los derechos de las víctimas del delito.
- d) Protege a defensores de derechos humanos a través de medidas cautelares y provisionales que otorguen seguridad a su persona, familiares y bienes.
- e) Previene violaciones de derechos humanos en los operativos policiales y de reclusorios con la presencia de observadores, interventores, visitadores y personal especializado en derechos humanos.
- f) Implementa las líneas de acción del Programa Nacional de Derechos Humanos correspondientes a prevenir el delito y procurar el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en ejecución de sentencia.
- g) Fomenta la mediación como sistema alternativo de solución de conflictos.
- h) Colabora en acciones interinstitucionales para proteger los derechos humanos de las mujeres víctimas de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua.

- i) Implementa el Protocolo de Estambul en el sistema penitenciario federal.
- j) Colabora interinstitucionalmente con las demás dependencias gubernamentales, organismos internacionales y con las comisiones de derechos humanos en asuntos tales como migrantes, indígenas, grupos vulnerables, reclusos, mujeres, niños y jóvenes, personas con discapacidad, derechos económicos, sociales y culturales, etc., y en todo aquello que compete a las facultades de la SSP.
- k) Desarrolla, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, programas especializados en derechos humanos y derecho humanitario que impactan en la agenda nacional de seguridad pública.
- l) Participa en el grupo intrainstitucional que conjuntamente con el CIDE diseña los contenidos de los cuatro protocolos básicos sobre detención, tortura, personas en reclusión y manifestaciones públicas.
- m) Participa en la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos que preside la Secretaría de Gobernación y cuya Vicepresidencia corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a fin de procurar la armonización de los ordenamientos internacionales protectores de los derechos humanos con el marco jurídico nacional, y garantizar su observancia.
- n) Promueve la implantación de un Sistema Integral de Atención a Víctimas que integre los servicios especializados y multidisciplinarios que requieren las víctimas del delito.
- o) Desarrolla protocolos de atención a víctimas por tipo de delito (secuestro, violencia familiar, víctimas de desastre y actos violentos).
- p) Implementa un registro nacional de personas extraviadas.
- q) Interviene en situaciones de desastre, actos violentos y eventos masivos a través de las unidades móviles con personal médico, de psicología, trabajo social y jurídico que atienden a los asistentes que son víctimas de desastres naturales o en eventos de grandes concentraciones de personas.
- r) Desarrolla estrategias para la prevención y atención a víctimas de trata de personas.
- s) Representantes del área de derechos humanos de la SSP comparecieron en las audiencias ante mecanismos internacionales verificadas en marzo y julio de 2007, en las que se dirimieron las controversias contra el Estado mexicano por tortura, personas privadas de libertad en Oaxaca, y medidas cautelares a favor de los medios de comunicación y periodistas dentro del contexto de la libertad de prensa en México. También asistieron al 17º período de sesiones de la Comisión de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Justicia Penal, donde se analizaron las tendencias del crimen organizado a nivel mundial y la tipificación del delito de violencia hacia las mujeres.

307. La SSP aportó propuestas para identificar los objetivos nacionales y diseñar las estrategias generales del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) del 31 de mayo de 2007, que fija la base para el diseño los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste. Específicamente:

- a) Dentro del contenido del Eje Rector 1. Estado de Derecho y Seguridad, se señala que el progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el estado de derecho. El desarrollo humano precisa del respeto irrestricto de la ley, porque es mediante su aplicación que las personas pueden acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros. Ningún Estado democrático puede lograrse sin la plena vigencia de la legalidad.
- b) En este primer eje de política pública, se establece el subtema "1.7. Derechos humanos" que destaca la participación de México en el objetivo universal de difundir y proteger el pleno goce de los derechos humanos.

308. El 12 de junio de 2008, la SSP suscribió un convenio para la concertación de acciones con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) a fin de integrar la normatividad nacional e internacional en materia de derechos humanos y principios humanitarios aplicables a la función policial, así como capacitar al personal de la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados tomando como modelo el programa "Servir y proteger". Se hará énfasis en temas como el uso de la fuerza, el empleo de las armas de fuego, el arresto y la detención, con la finalidad de fomentar la ética y valores en el servicio, así como el respeto irrestricto a las garantías individuales.

309. Ante la amenaza a la seguridad pública y a las instituciones que plantea el desarrollo del narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado en el período que cubre el presente informe, el Gobierno de México ha tomado diversas medidas, incluyendo el recurso a las fuerzas armadas, con el objeto de garantizar la plena vigencia del estado de derecho. La intervención de las fuerzas armadas, sin embargo, se encuentra acotada y sustentada por disposiciones legales precisas, contenidas en los decretos del 9 de mayo y 17 de septiembre de 2007. Tales decretos establecen que ese apoyo únicamente puede darse a solicitud de las autoridades civiles, no podrá sustituir las funciones que competen a dichas autoridades y debe contar con autorización del titular de la Secretaría de la Defensa Nacional⁹⁸.

310. Considerando que la gobernabilidad y salvaguarda del estado de derecho sólo son factibles cuando las instituciones y los servidores públicos se apegan en todos y cada uno de sus actos a la legalidad, formar una cultura de legalidad dentro de la SSP es una de las misiones fundamentales y uno de sus ejes rectores es la protección de los derechos humanos. La misma consideración se aplica a la intervención de las fuerzas armadas cuando participan en apoyo de las autoridades federales o locales en materia de seguridad pública.

⁹⁸ Véanse http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4987036&fecha=09/05/2007&cod_diario=211043 y http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5000808&fecha=17/09/2007&cod_diario=211767.

311. Las dependencias facultadas para hacer uso legítimo de la fuerza y emplear armas de fuego cuentan con programas para adoptar normas internacionales como las contenidas en el Código de Conducta para funcionarios encargados de cumplir la ley, los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder, la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia a menores.

312. Para asegurar el adecuado proceder de las fuerzas policiales se cuenta con diversos mecanismos entre los que destaca el Consejo Ciudadano de la SSP, integrado por reconocidas personalidades del sector social, la iniciativa privada, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. La actuación de estas personalidades, así como la de otros organismos similares que operan en los ámbitos estatal y municipal, es a título honorífico y son completamente autónomos.

2. Protección no jurisdiccional de los derechos humanos

313. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) cuenta con un Programa de asuntos indígenas, en el que se desarrollan acciones para la obtención a nivel nacional de las libertades anticipadas de los indígenas presos ante las autoridades competentes en aquellos casos que procedan conforme a derecho. A través de este programa han sido beneficiadas:

- a) 922 personas del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001;
- b) 1.206 personas en 2002;
- c) 688 personas en 2003;
- d) 864 personas en 2004;
- e) 811 personas en 2005;
- f) 804 personas en 2006;
- g) 1.137 personas en 2007.

314. El 19 de junio de 2001, la CNDH expidió la Recomendación general N° 2 sobre la práctica de detenciones arbitrarias, dirigida a los procuradores generales de justicia y de la República, al Secretario de Seguridad Pública Federal y a los responsables de la seguridad pública de las entidades federativas. En dicha recomendación, la CNDH advierte que las detenciones arbitrarias son contrarias al principio de presunción de inocencia.

315. Por lo que se refiere a la recomendación del Comité, emitida tras la presentación del IV Informe de México, en relación con la necesidad de enmendar de inmediato las disposiciones legales pertinentes y establecer procedimientos compatibles con lo dispuesto en el

artículo 9 del Pacto, se retoman los comentarios presentados al Comité en el año 2000⁹⁹, en cuanto a que el concepto de flagrancia se ha acotado, delimitado y circunscrito a casos muy precisos como en el artículo 193 del Código Federal de Procedimientos Penales.

316. En esos casos, el ministerio público decretará la retención del indicado si están satisfechos los requisitos de procedibilidad y el delito merece pena privativa de libertad, o bien ordenará la libertad del detenido cuando la sanción sea no privativa de la libertad o alternativa¹⁰⁰.

317. La presencia del defensor es una garantía constitucional que se hace efectiva a partir de la detención del inculcado y se prolonga durante la averiguación previa y el proceso. De hecho, es uno de los requisitos indispensables para que la declaración del inculcado tenga validez procesal (artículo 20 constitucional). La incomunicación de las personas detenidas está prohibida. Toda persona detenida tiene derecho a tener un abogado y hacerse representar por él desde el momento de su detención.

X. ARTÍCULO 10. DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD

A. Avances legislativos

318. El 14 de agosto de 2001, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación una adición al artículo 18 de la Constitución federal¹⁰¹, a través de la cual se establece que los sentenciados deben purgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

319. Dicha reforma exige el establecimiento de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes de 12 a 18 años de edad para aquellos que hayan cometido una conducta violatoria de las leyes penales. Las personas menores de 12 años que hayan realizado una conducta delictiva sólo serán sujetas a rehabilitación y asistencia social.

⁹⁹ Véase documento CCPR/C/123/Add.2, del 28 de abril de 2000.

¹⁰⁰ Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los siguientes artículos del Código Penal: homicidio por culpa grave, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, piratería, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías de comunicación, uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, contra la salud, corrupción de menores, trata de personas, explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, falsificación y alteración de moneda, violación, asalto en carreteras o caminos, homicidio, secuestro, robo calificado, robo, extorsión, operaciones con recursos de procedencia ilícita, tortura y tráfico de indocumentados.

¹⁰¹ Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf.

320. Este nuevo sistema funda sus principios en el interés superior y la protección integral del adolescente, el debido proceso legal y en medidas de tratamiento que tengan como fin la reintegración social y familiar del adolescente y el pleno desarrollo de su persona y capacidades.

321. El 12 de marzo de 2006, entró en vigor la reforma al artículo 18 constitucional que modificó la edad para aplicar como medida el tratamiento en internación a los adolescentes mayores de 14 años y menores de 18 años de edad por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves y ello por el tiempo más breve que proceda.

322. Entre 1997 y 2007 se reformaron algunas disposiciones del Código Penal Federal¹⁰². Entre ellas:

- a) La posibilidad de conceder libertad preparatoria a los sentenciados por delitos contra la salud que tengan un evidente atraso cultural, aislamiento social o extrema necesidad económica.
- b) En su modalidad de transportación se podrá otorgar libertad preparatoria a los primodelincuentes, aunque no se encuentren en los tres supuestos antes señalados. La importancia de esta disposición radica en el hecho de que el 85% de los internos sentenciados por delitos contra la salud corresponden a la modalidad de transportación de narcóticos en pequeñas cantidades. Esta reforma busca satisfacer un reclamo que exige la realidad social en la materia y responde a la presencia de un gran número de personas en los centros de reclusión;
- c) Se estableció 60 años como pena máxima de prisión¹⁰³.

323. A raíz de la reforma del artículo 18 constitucional del 12 de marzo de 2006, que establece un sistema de justicia especializado para adolescentes, todas las entidades federativas han realizado modificaciones a sus leyes reglamentarias. A principios de 2008 todas cuentan con su Ley de justicia para adolescentes, salvo el Distrito Federal donde entrará en vigor el 6 de octubre de 2008. En materia federal, el dictamen de la Ley federal de justicia para adolescentes se encuentra en revisión en la Cámara de Senadores.

324. De esta manera se substituye el término menor infractor, por el de adolescente y las denominadas infracciones, por conducta tipificada como delito por las leyes penales. El procedimiento de adolescentes ya no tendrá carácter administrativo puesto que la substanciación no dependerá de un órgano administrativo, sino que existirá un procedimiento específico de carácter jurisdiccional, y de procuración de justicia.

325. Asimismo, la reforma dispone que la instancia jurídica y la parte ejecutiva no formen parte de la misma entidad (hasta antes de esta disposición, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) participaba como juez y parte). Tras dicha reforma la instancia jurídica es el Consejo de

¹⁰² Véase el Código Penal Federal, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/C-8.pdf>.

¹⁰³ Véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>, *Diario Oficial* de la Federación, 17 de mayo de 1999.

Menores y la parte ejecutiva es la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores. Se genera la reclasificación de menores de edad derivados de la conducta cometida y del fuero. El Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social únicamente puede recibir a adolescentes mayores de 12 años y hasta antes de cumplir los 18 años que hubieren infringido el Código Penal Federal.

326. Adicionalmente, la Reforma del Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, publicada el 18 de junio de 2008 en el *Diario Oficial* de la Federación, establece diversas disposiciones en relación a la privación de la libertad. En particular, contempla la prisión preventiva como medida cautelar a ser aplicada excepcionalmente, cuando otras medidas no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, o cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Asimismo, la prisión preventiva se puede aplicar en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos violentos cometidos con armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, del libre desarrollo de la persona y de la salud.

327. También incorpora el arraigo, en el artículo 16 de la Constitución, exclusivamente para casos de investigaciones y procesos por delincuencia organizada. En el caso de la investigación, el arraigo podrá aplicarse en los términos y condiciones que el juez establezca de conformidad con la ley en la materia, así como por la temporalidad de hasta 40 días y con opción a prórroga hasta por otros 40 días si siguen vigentes las circunstancias que justificaron su autorización inicial. Esta disposición surgió de los recursos de que dispone la delincuencia organizada para burlar la justicia que busca contrarrestar con medidas eficaces para nulificar su incidencia en la inseguridad pública. Su finalidad es evitar que los imputados puedan evadir la autoridad ministerial en un primer momento y la judicial posteriormente, o que puedan obstaculizar la investigación o afectar la integridad de las personas involucradas.

B. Criterios judiciales

328. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que los procesados deben permanecer completamente separados de los condenados en los centros penitenciarios y que no pueden ser sometidos al mismo régimen de tratamiento diseñado para éstos, ya que los condenados se encuentran dentro de un régimen de trabajo y educación con el fin de lograr su readaptación social, mientras que los primeros ni siquiera tienen el estatus de delincuentes¹⁰⁴.

329. Respecto de los menores infractores, la SCJN ha considerado que sólo pueden ser privados de su libertad cuando cometan conductas antisociales graves, tipificadas por normas de carácter

¹⁰⁴ Prisión preventiva. Debe realizarse en un lugar separado y bajo un régimen distinto de los que se destinan y aplican a la prisión como pena, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo X, septiembre de 1999, tesis 1ª XXV/99, pág. 91.

penal, por lo que su arresto por infracciones cívicas o administrativas debe considerarse inconstitucional¹⁰⁵.

330. La SCJN ha concluido que la fijación de la medida de tratamiento en internación (privación de la libertad) debe determinarse e individualizarse con la mayor precisión posible¹⁰⁶.

331. Un tribunal colegiado estableció en una tesis que de la interpretación jurídica del artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y, por su parte, el artículo 34 de la Ley de adaptación social y de los consejos tutelares para menores infractores del Estado de Veracruz, que disponen que los menores de 16 años son inimputables (igual disposición contiene el artículo 66 de la Ley de asistencia social y protección de niños y niñas del Estado), resulta el hecho de que la ley estatal aplicable determine una edad diversa para considerar que los seres humanos alcancen la mayoría de edad antes, como ocurre en la legislación que se analiza, no significa contravención a la citada Convención, por estar expresamente reservada dicha facultad a las entidades federativas. En consecuencia, si tanto la Ley de adaptación social y de los consejos tutelares para menores infractores, como la Ley de asistencia social y protección de niños y niñas del Estado de Veracruz, sólo consideran inimputables a los menores de 16 años, se entiende que a partir de que se cumple esta edad alcanzan la mayoría de edad y tienen capacidad legal de comprender el carácter ilícito del hecho o de determinarse de acuerdo con esa comprensión; por lo que sí fue correcto que el juez de distrito determinara que, en el caso, el quejoso es imputable, por estar acreditado en autos que al momento de promover el juicio de garantías en contra del acto reclamado lo consideró probable responsable en la comisión del ilícito que se le imputa¹⁰⁷.

C. Medidas institucionales

332. Con el objeto de dar un nuevo impulso al mejoramiento de la situación del sistema penitenciario, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en el marco del Programa nacional de seguridad pública 2001-2006 se estableció la reestructuración integral del sistema

¹⁰⁵ Cultura cívica del Distrito Federal. El artículo 43, párrafos cuarto y quinto, de la ley relativa, publicada en la *Gaceta Oficial* de la entidad el 31 de mayo de 2004, en cuanto establece la imposición del arresto a los menores de edad infractores de dicha ley, viola el artículo 18 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, diciembre de 2007, tesis P./J. 106/2007, pág. 978.

¹⁰⁶ Menores infractores. La resolución que imponga la medida de tratamiento en internación debe fijar su duración de forma determinada e individualizada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXII, julio de 2005, tesis 1ª/J. 68/2005, págs. 196 y ss.

¹⁰⁷ Imputabilidad. Los artículos 34 de la Ley de adaptación social y de los consejos tutelares para menores infractores y 66 de la Ley de asistencia social y protección de niños y niñas del Estado de Veracruz, que la establecen a partir de los 16 años de edad, no contravienen el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ni el principio de supremacía de los tratados internacionales, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIX, febrero de 2004, tesis aislada, pág. 1068.

penitenciario. A través de ello se buscó dar solución a los factores que obstaculizan el correcto funcionamiento de los centros penitenciarios e impiden la adecuada readaptación y reinserción social de los internos, como la sobrepoblación penitenciaria y el hacinamiento de reclusos, la corrupción, la falta de recursos y personal capacitado, así como la lentitud con que se resuelve la situación jurídica de los internos: el 31,75% de procesados del fuero común y el 9,18% del fuero federal no ha sido sentenciado¹⁰⁸.

333. Para dar sustento institucional a este propósito fue creado el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. Este órgano de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) tiene como objeto establecer estrategias efectivas dentro de las instituciones responsables de la aplicación de los programas de prevención y readaptación social que considere la participación activa de los sectores público, privado y social con la finalidad de prevenir la comisión de delitos y readaptar socialmente a los individuos que han infringido la ley.

334. Este órgano tiene entre sus atribuciones: proponer políticas, estrategias y programas que garanticen el funcionamiento del sistema penitenciario federal; verificar la aplicación de políticas y programas para la ejecución de las penas y de medidas de seguridad no privativas de libertad y establecer medidas sustitutivas de prisión; así como de coordinar la política penitenciaria nacional e impulsar su adopción por el Distrito Federal, los entidades federativas y los municipios.

335. Además, se establecieron mecanismos de coordinación interinstitucional a fin de fortalecer la relación intergubernamental e instrumentar estrategias de beneficio general en materia de prevención y readaptación social. Para instrumentar estos mecanismos, se han celebrado reuniones regionales de prevención y readaptación social en las diversas zonas del país, donde se abordaron diferentes temáticas de acuerdo a las características de cada región, propiciando con ello el acercamiento e intercambio de opiniones en materia penitenciaria.

336. Se mantuvieron las conferencias nacionales de prevención y readaptación social, que se venían celebrando anteriormente, a efecto de sentar las bases para la integración de un auténtico sistema nacional de prevención y readaptación social. En ellas se han discutido temas como la adecuación del sistema de readaptación social para que se cumpla con las normas mínimas de readaptación social; el tratamiento de los menores; la ejecución de sustitutivos de prisión y condena condicional; el establecimiento de programas y mecanismos que contribuyan a mantener el orden, la seguridad interna y el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario; el proceso para la concesión de beneficios de libertad anticipada; la transferencia internacional de reos; los traslados dentro del mismo Estado e interestatales; el traslado de internos de alta peligrosidad a Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS) de máxima seguridad y medidas de prevención y readaptación social.

337. La SSP obtuvo reconocimiento mediante la norma internacional ISO 9001.2000 por el proceso de reclutamiento y selección de personal a cargo de la Subdirección de Innovación y Calidad en el Desarrollo del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y

¹⁰⁸ Estadística penitenciaria del Archivo Nacional de Sentenciados y Estadística Penitenciaria, publicada en la página electrónica de la Secretaría de Seguridad Pública, junio de 2008.

Readaptación Social, en el que se aplicaron nuevas estrategias para incrementar la calidad en los servicios de la institución.

338. También se creó el Centro de formación y desarrollo humano del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, como una unidad que atiende la capacitación, adiestramiento, inducción y formación del personal; fomenta su desarrollo profesional y personal; permite la profesionalización, dignificación y reconocimiento del quehacer penitenciario, y fortalece una cultura de calidad, competencia laboral y respeto a los derechos humanos. Lo anterior se refleja principalmente en el cumplimiento de los programas de prevención y readaptación social en beneficio de la población interna.

1. Población penitenciaria

339. El crecimiento de la población penitenciaria es uno de los principales problemas que enfrentan las autoridades de los centros de reclusión, ya que implica mayores compromisos en infraestructura, vigilancia y salubridad.

340. En junio de 2007, el sistema penitenciario nacional se compone de 4.479 centros de reclusión, de los cuales 6 están a cargo del Gobierno federal. La capacidad total es de 163.867 espacios.

Sistema penitenciario nacional

Centros de reclusión	Número	Capacidad
Gobierno federal	6	6.192
Gobierno del Distrito Federal	10	18.340
Gobiernos estatales	336	135.978
Gobiernos municipales	95	3.357

Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

341. El número de internos ha tenido un crecimiento continuo que prácticamente ha rebasado cualquier medida de ampliación y/o modificación carcelaria. La población penitenciaria nacional en mayo de 2008 llegó a 213.530 internos en los centros penitenciarios de la República mexicana y 3.927 internos en los CEFERESOS.

342. En el siguiente cuadro se observa el crecimiento de la población penitenciaria nacional a partir del año 2000, así como su capacidad instalada.

Sistema penitenciario nacional, 2000-2007

Concepto	Datos anuales							Enero-junio		
	Observado							2006	2007	Variación porcentaje
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006			
Infraestructura penitenciaria										
Centros penitenciarios existentes	444	446	448	449	454	455	454	455	447	-1,8
Total de espacios disponibles	121.135	134.567	140.415	147.809	154.825	159.628	164.929	158.945	163.867	3,1
Población penitenciaria	154.765	165.687	172.888	182.530	193.889	205.821	210.140	212.744	216.845	1,9

Concepto	Datos anuales							Enero-junio		
	Observado							2006	2007	Variación porcentaje
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006			
- Fuero federal	41.647	44.594	47.776	49.160	49.618	51.471	49.217	51.523	50.450	-2,1
- Fuero común	113.118	121.093	125.112	133.370	144.271	154.350	160.923	161.221	166.395	3,2
Sobrepoblación porcentaje ¹	27,8	23,1	23,1	23,5	25,2	28,9	27,4	33,8	32,3	-1,5
Internos procesados	63.724	71.501	73.685	80.134	80.661	87.844	89.601	92.265	92.381	0,1
- Fuero federal	11.917	13.089	13.594	15.675	15.527	18.082	18.048	18.884	18.496	-2,1
- Fuero común	51.807	58.412	60.091	64.459	65.134	69.762	71.553	73.381	73.885	0,7
Internos sentenciados	91.041	94.186	99.203	102.396	113.228	117.977	120.639	140.479	124.464	3,3
- Fuero federal	29.730	31.505	34.182	33.485	34.091	33.389	31.169	32.639	31.954	-2,1
- Fuero común	61.311	62.681	65.021	68.911	79.137	84.588	89.370	87.840	92.510	5,3
Colonia penal federal de Islas Marías										
Internos cumpliendo sentencia	1.858	1.670	1.504	997	649	986	915	694	804	15,9

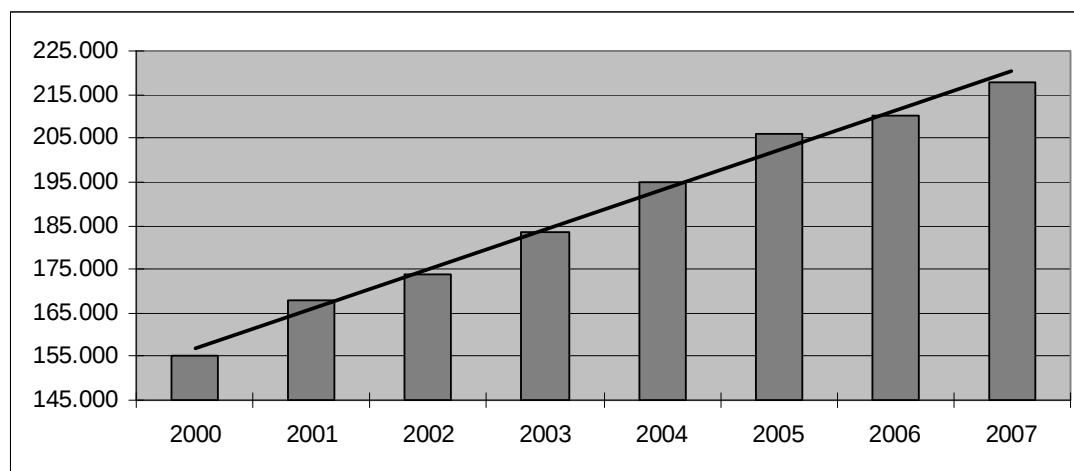
Fuente: Secretaría de Seguridad Pública y Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

¹ Internos procesados y sentenciados respecto a los espacios disponibles.

^p Datos correspondientes al mes de junio.

343. De diciembre de 2000 a junio de 2007 la capacidad absoluta creció en 42.732 espacios y la sobrepoblación registró un aumento de 4,5%. A excepción de los penales federales, la insuficiencia de espacios afecta al 53% de los centros de reclusión a nivel nacional. En términos absolutos significan 52.978 internos adicionales que está soportando la infraestructura penitenciaria.

Comportamiento de la población penitenciaria, 2000-2007



Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

* Los datos a 2007 corresponden al mes de junio.

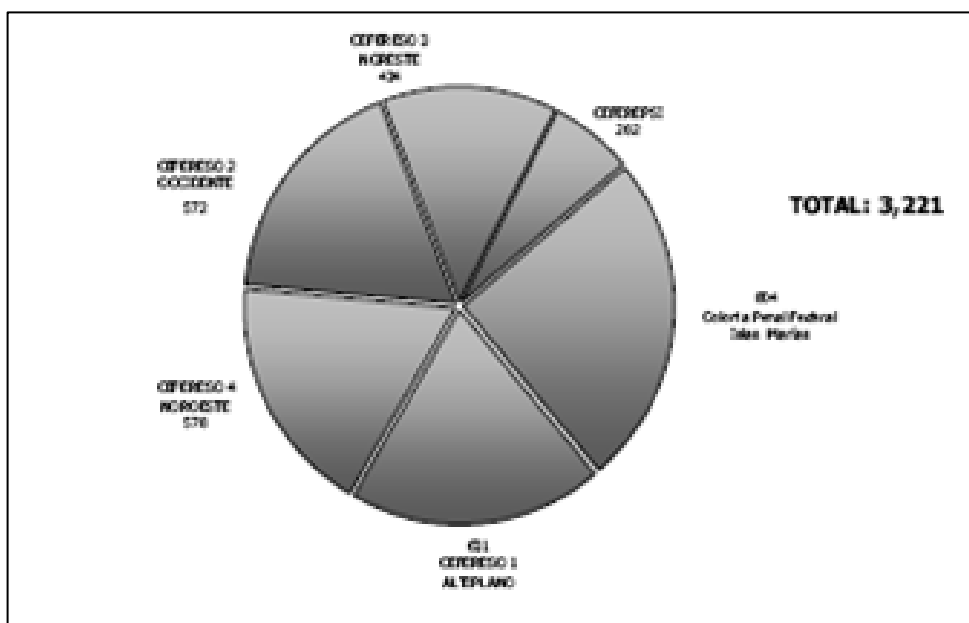
344. Existen 236 centros estatales y municipales de reclusión con sobrepoblación; 81 tienen población del fuero común y 155 tanto del fuero común como federal. En algunos penales de las entidades federativas la sobrepoblación ha alcanzado límites que prácticamente inhabilita cualquier medida de readaptación.

345. Se han llevado a cabo acciones coordinadas por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para reducir los altos índices de sobrepoblación. Sin embargo, la tendencia de la población penitenciaria ha sido marcadamente ascendente, por lo cual resulta necesario modernizar el modelo penitenciario a fin de que responda a las condiciones que prevalecen al interior de los penales y garantice una efectiva readaptación social de los internos.

346. A principios de 2008 los CEFERESOS no presentan problemas de sobrepoblación. A diferencia de los centros estatales, tienen como misión garantizar condiciones de seguridad máxima. Dentro de este esquema, se implementa un programa de tratamiento tecnicoprogresivo encaminado a contener, neutralizar y disminuir conductas delictivas para posteriormente modificar los patrones negativos del interno.

347. El sistema penitenciario federal, a junio de 2007, cuenta con 6 CEFERESOS con capacidad para 6.192 internos.

Distribución de la población penitenciaria en centros federales a junio de 2007



Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

348. En los CEFERESOS se cuenta con un programa de mantenimiento preventivo y correctivo, mediante el cual se atienden las necesidades urgentes de infraestructura. Dentro de las acciones más importantes que se han llevado a cabo hasta el año 2007, destacan:

- a) En el Centro Federal de Readaptación Social N° 2 "Occidente" se concluyó la construcción de un espacio para resguardo de valores de los empleados, con el fin de evitar el ingreso de objetos y/o sustancias prohibidas. Asimismo, se realizó la construcción de dos cubículos de visitas en el área de sala de espera, los mismos que se utilizan para la atención relacionada con asuntos de cuentas bancarias, toma de

fotografías y oficialía de partes, con el fin de contribuir a la optimización de los procedimientos normativos y de seguridad.

- b) Como parte del programa ejecutivo del proceso de despresurización de la colonia penal federal "Islas Marías", se realizaron trabajos de adecuación para recibir a 399 internos procedentes de los centros de readaptación social estatales.

349. En 2001, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), mediante la Recomendación N° 015/2001 dirigida a la SSP, se refirió a la situación de las mujeres en prisión y las condiciones específicas que se requieren para su internamiento, en atención a su condición de género. Dicha recomendación no resulta aplicable para los CEFERESOS, dado que no existen mujeres internas en esos centros, con excepción de la colonia penal federal "Islas Marías".

350. En 2008 la SSP presentó el Programa de conservación y manejo de la reserva de la biósfera "Islas Marías", con la finalidad de cumplir con la etapa de consulta intersecretarial, durante la cual se podrán formular observaciones, antes de someterse a la consulta pública y a la aprobación y publicación de dicho programa en el *Diario Oficial* de la Federación y con la finalidad de hacer compatible el funcionamiento de éste centro penitenciario con el decreto presidencial de noviembre del año 2000 que declara al archipiélago "Islas Marías", como área natural reserva de la biósfera.

351. La colonia penal federal Islas Marías ha sido certificada por las Naciones Unidas y la Cruz Roja como paradigma del Protocolo de Estambul (acuerdo para la eliminación de todas las formas de tortura). El 23 de mayo de 2008, los presidentes de las comisiones estatales de derechos humanos de las 32 entidades federativas realizaron una visita a esta colonia penal, a efecto de conocer la vida de los internos.

2. Libertad anticipada

352. De diciembre de 2006 a junio de 2007, se analizaron 11.453 expedientes de sentenciados del fuero federal, a fin de presentar a la Comisión Dictaminadora de Prevención y Readaptación Social los casos de internos que reunían los requisitos para obtener alguno de los beneficios de libertad anticipada establecidos en la legislación penal de acuerdo con los objetivos del régimen penitenciario del sistema penal mexicano. Para ello, se evaluaron íntegramente los resultados del proceso de readaptación, así como el cumplimiento de los requisitos legales para el otorgamiento de tales beneficios.

353. En su carácter de cuerpo consultivo, la Comisión Dictaminadora celebró 32 sesiones, 25 ordinarias y 7 extraordinarias, en las que efectuó la valoración jurídica y criminológica de 2.789 expedientes de sentenciados federales. De éstos, resultaron aprobados 2.206 casos para obtener el beneficio. En total, fueron notificados y entregados 2.314 certificados de libertad anticipada¹⁰⁹.

¹⁰⁹ De manera oficiosa, el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social revisa los expedientes de los internos que pueden ser susceptibles de recibir algún

Beneficios de libertad anticipada

Mes	Asuntos aprobados en comisión dictaminadora	Certificados de libertad entregados
Diciembre de 2006	0	492
Enero	276	68
Febrero	414	403
Marzo	431	413
Abril	296	415
Mayo	424	192
Junio	365	331
Total	2.206	2.314

Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

354. De los expedientes evaluados, fueron aprobados 80 casos de internos de extracción indígena, 13 relacionados con adultos mayores y 41 en los que por la incompatibilidad de la pena de prisión con el estado de salud de los internos fue aplicada la modificación de la pena.

355. Se realizaron 14 brigadas multidisciplinarias en el Distrito Federal y en las entidades federativas de Coahuila, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

356. Se solicitó a la Procuraduría General de la República (PGR) información de 3.418 casos próximos a obtener un beneficio de libertad a fin de conocer si existía o no participación en delitos de delincuencia organizada y someter los datos a consideración de la Comisión Dictaminadora, encargada de evaluar los antecedentes.

357. La SSP emitió 161 señalamientos y 1.186 compurgamientos a internos del fuero federal que extinguirán su sentencia en algún centro de readaptación social de las entidades federativas.

3. Preliberación de detenidos indígenas

358. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) cuenta con dos programas relativos a la impartición de justicia y la excarcelación de presos respectivamente.

359. En el marco del Programa de promoción de convenios en materia de justicia, se contó con un presupuesto de 37 millones de pesos para el ejercicio fiscal de 2007, con el cual fueron apoyadas 504 organizaciones sociales y núcleos agrarios que proporcionaron servicios jurídicos en los diversos ámbitos del derecho (asesoría, gestión, defensoría); así como capacitación y difusión de las garantías individuales, derechos humanos y derechos indígenas; así como gestión en materia de registro civil y liberación de presos indígenas. Con ello fueron

beneficio de libertad anticipada, los cuales son estudiados por la Comisión Dictaminadora una vez por semana.

beneficiadas 139.820 personas distribuidas en 2.256 localidades de 451 municipios en 26 entidades federativas.

360. En 2008, el programa cuenta con un presupuesto de 37 millones de pesos destinado a la suscripción de 535 convenios de concertación con organizaciones sociales y núcleos agrarios aprobados para que desarrollen proyectos de promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas, para beneficiar directamente a un número programado de 120.000 personas.

361. Bajo el Proyecto de excarcelación de presos indígenas se apoyó, durante el ejercicio fiscal de 2007, la liberación de 946 indígenas en 28 entidades federativas, con un gasto total de 7.375.548,31 de pesos. Se llevó a cabo también el Censo de población indígena privada de la libertad en 402 centros de reclusión dentro del territorio nacional, detectándose una población de 9.888 personas indígenas en el sistema penitenciario nacional.

362. Para el ejercicio fiscal de 2008 se cuenta con un presupuesto total de 1,5 millones de pesos, con el cual se tiene contemplada, entre otras actividades, la actualización del censo durante el período de julio a octubre. Hasta el mes de mayo de 2008 se ha apoyado la liberación de 214 indígenas.

4. Control de sentenciados en libertad

363. En 2006, dentro del sistema nacional penitenciario se atendieron 5.190 requerimientos judiciales y de diversas autoridades de prevención y readaptación social que contemplan la solicitud de información respecto a sustitutivos penales, condena condicional y libertad anticipada para contribuir a mantener información constante con autoridades y lograr la pronta y expedita impartición de justicia.

364. Se integraron 5.453 expedientes administrativos por inicio de período de vigilancia, con el objeto de iniciar las carpetas de control tanto de los señalamientos de obligaciones para el caso de sustitutivos penales y condena condicional, como de los certificados de libertad para los beneficios de libertad anticipada. Con ello, se tiene constancia física de la población sentenciada en libertad cuyo seguimiento se encuentra vigente, además de poder recabar reportes postales y constancias de presentaciones que los sentenciados remiten como modalidad de cumplimiento del beneficio o sustitutivo.

365. Se clasificaron 124.933 reportes postales de los sentenciados para conocer el cumplimiento o no de sus obligaciones, además de contar con información para emitir una resolución ante las autoridades judiciales, administrativas o los propios sentenciados.

366. Se elaboraron 5.155 extinciones de vigilancia para aquellos sentenciados a quienes en su momento se les concedió un beneficio o sustitutivo penal, así como 560 altas y registros de los sentenciados para iniciar el control de seguimiento social.

367. Se efectuaron 656 visitas domiciliarias a los sentenciados en libertad con residencia en el Distrito Federal y zona conurbana como parte del seguimiento que realiza la autoridad administrativa, a fin de identificar y observar el contexto familiar, de trabajo y comunidad que coadyuva a su reintegración social. También se realizaron 3.187 sesiones de orientación y sensibilización encaminadas a un tratamiento terapéutico y derivaciones intra y extrainstitucionales.

368. Como resultado del funcionamiento que ha mostrado el sistema que aplica el Gobierno Federal para la presentación, registro y control de las personas que obtuvieron un beneficio de libertad anticipada o sustitutivo penal, Plataforma México -sistema de combate a la delincuencia, que se conforma de diversas bases de datos que se generan a partir de la información que remiten diversas dependencias gubernamentales- considera la implantación de este sistema en las 32 entidades federativas a corto o mediano plazo, ya que permite controlar y sistematizar de manera homogénea las presentaciones de 40.528 personas, eliminando el envío de reportes postales.

369. Recientemente se iniciaron gestiones con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para la obtención del programa Información referenciada geoespacialmente integrada en un sistema (IRIS), al que se integrarán los datos de la población privada de su libertad y/o preliberada, a efecto de generar estadísticas para orientar la planeación de programas o actividades en materia de prevención y readaptación social.

5. Atención a internos y familiares

370. Como parte del proceso de libertades anticipadas, se establecieron estrategias y acciones orientadas al cumplimiento del derecho de petición, informando y orientando a los internos sentenciados, así como a sus familiares directos, sobre la situación jurídica que guardan para el otorgamiento del beneficio de libertad anticipada, con el fin de evitar que sean objeto de abusos y engaños por parte de funcionarios, abogados o gestores.

371. En 2007¹¹⁰, se proporcionó un total de 21.239 consultas:

- a) 5.352 atención personalizada;
- b) 11.383 atención telefónica;
- c) 4.504 por vía postal.

372. En el marco de la transparencia y acceso a la información pública gubernamental, se publicaron en la página de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) la Solicitud para inicio de trámites de beneficios de libertad anticipada y la Solicitud de acceso a documentos de internos federales con sentencia ejecutoriada, a fin de dar a conocer a los internos y sus familiares, el procedimiento y requisitos para la obtención de los beneficios de libertad anticipada, así como la obtención de documentos que constan en su expediente único, que les permiten conocer los avances en cuanto a la obtención del beneficio y saber si pueden o no ser candidatos a la obtención del mismo.

6. Programa integral de readaptación social

373. La SSP elaboró el Programa integral de readaptación social, el cual contempla la ejecución de acciones educativas, laborales, culturales, deportivas y recreativas, a través de sus órganos

¹¹⁰ El análisis para el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada es una actividad que se desarrolla diariamente. Primer informe de labores de la SSP 2007: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/270966//archivo>.

administrativos desconcentrados: el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social y el Consejo de menores, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas. El programa considera también mejorar las condiciones de vida y el entorno en prisión de los internos de tal forma que se eviten situaciones que propicien nuevas conductas criminales o antisociales¹¹¹.

374. Las actividades de readaptación social incluyen una amplia gama de acciones entre las que se encuentran la prevención y superación de adicciones, las labores de reintegración familiar y social, la organización de concursos creativos y artísticos, la atención a internos que padecen enfermedades mentales, la capacitación para el trabajo y el desempeño de actividades laborales, los programas de liberación anticipada, el apoyo a la obtención de empleo tras la liberación y el seguimiento de internos liberados. Estas actividades se realizan de manera constante y forman parte de los procesos de readaptación social de los internos.

375. Dentro del programa, en colaboración con los Centros de Integración Juvenil se organizó un ciclo de actividades para prevenir las adicciones en los centros de atención y tratamiento para menores y en los centros de readaptación social. Para su difusión a escala nacional, se invitó a las 32 direcciones de prevención del país a participar en las actividades dirigidas a internos, sus familiares y personal penitenciario.

376. Durante 2007, se promovió el apoyo de instituciones públicas y privadas, para que los CEFERESOS cuenten con actividades y materiales que coadyuven al desarrollo de los programas de cultura, deporte, y recreación, dirigidos a la población penitenciaria.

377. En cuanto al estímulo al desarrollo creativo, se enviaron a las direcciones de prevención y readaptación social de las entidades federativas, los diplomas y constancias de participación en el Concurso Nacional de cuento, poesía, dibujo y teatro penitenciario 2006 a los internos que enviaron trabajos.

378. En mayo de 2007, se publicaron las convocatorias a los concursos artísticos y literarios de 164 centros penitenciarios participantes, previamente aprobadas por el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA). Se enviaron también los carteles del 14° Concurso Nacional de Cuento "José Revueltas", 13° Concurso Nacional de Poesía "Salvador Díaz Mirón", el 11° Concurso Nacional de Dibujo "David Alfaro Siqueiros" y el 10° Concurso Nacional de Teatro Penitenciario.

379. En febrero de 2007, el jurado calificador, decidió, por unanimidad, otorgar el Premio DEMAC (Documentación y Estudios de Mujeres, A.C.) Penitenciario 2006 a mujeres que se atreven a contar su historia. La organización civil Documentación y Estudios de Mujeres A.C., seleccionó las obras que se publicaron en el libro *Literatura carcelaria femenina*, para difundir el fallo de dicho concurso a los centros penitenciarios femeniles y dar a conocer los nombres de las obras ganadoras.

¹¹¹ Tercer Informe de Labores de la SSP, sec. 1.4 "Reestructurar Integralmente el Sistema Penitenciario", *op.cit.*

380. El 25 de enero de 2007, se presentó la lectura de tres obras publicadas en el libro *Libertad entre muros*, ganadoras en los concursos nacionales de teatro penitenciario 2004 y 2005.

381. En febrero de 2007, se inició la distribución del libro *Libertad entre muros*, con las obras ganadoras en los concursos nacionales de teatro penitenciario 2004 y 2005, enviándose ejemplares a las direcciones de prevención y readaptación social de las entidades federativas, a los internos ganadores cuyas obras fueron publicadas, así como a personalidades e instituciones públicas y privadas que apoyan los programas de readaptación social.

382. A través de la Coordinación Nacional de Literatura del INBA, se recibió la donación de 432 libros de literatura carcelaria. Estas publicaciones serán remitidas a las bibliotecas de los centros federales para consulta de la población interna.

383. En materia de reintegración social, como parte de la celebración del "Día de la familia", del 8 al 15 de marzo se realizaron los *rallys* interactivos de prevención para las familias de la colonia penal federal "Islas Marías". Se contó con la participación de 25 convivencias de integración familiar, comunicación y lazos afectivos.

384. Para favorecer la reintegración social de los reclusos se agilizaron, en el marco de la normatividad vigente, los procesos de visitas de familiares y amistades de los internos en los CEFERESOS. Ello contribuye a mantener lazos de afecto del interno en el exterior que son necesarios para la readaptación social. A través de la Carta denominada "Compromiso al ciudadano" se atendieron 588 solicitudes de autorización de visita de familiares y/o amistades de internos en CEFERESOS.

385. En colaboración con el Departamento de Sistemas de Prevención y Readaptación Social, se elabora un mapa geográfico de la población con beneficio de libertad para identificar el número total de sentenciados en libertad del fuero federal que se ubican en el Distrito Federal y área metropolitana, separados por delegación, municipio, colonia, edad, sexo y tipo de delito.

386. La atención médica a enfermedades mentales en reclusión es una prioridad por la situación en que se encuentran los enfermos. Para ello se ha puesto en marcha un programa de atención médica especializada en el CEFEREPSI Ciudad Ayala en coordinación con los centros de reclusión de las diferentes entidades federativas, para la detección de internos con trastornos mentales susceptibles de recibir tratamiento. En ese orden de ideas, recibieron atención psiquiátrica especializada 284 internos, de los cuales 96 fueron egresados por presentar avances significativos en su tratamiento y 97 fueron ingresados a tratamiento especializado.

387. Entre las actividades de trabajo en los CEFERESOS se encuentran: empaque de dulces, confección de playeras, artículos deportivos y uniformes, trenzado de cable de nylon, armado de puertas, empaquetado de bolsas de plástico, fabricación de bases de camas y tallado de resina, entre otras. Esta capacitación para el trabajo se realiza a través de convenios interinstitucionales.

388. Durante 2007, se firmaron 19 convenios de colaboración con los sectores público y privado, enfocados a organizar el sistema penal sobre la base de la capacitación para el trabajo y la educación. Dichos convenios tienen por objeto conjuntar acciones que permitan la participación de los inversionistas privados, dependencias o entidades gubernamentales.

389. En los CEFERESOS se proporcionan programas académicos y de apoyo. Cada centro cuenta con una plaza comunitaria para proporcionar educación básica a la población interna: alfabetización, primaria y secundaria. Estas plazas fueron instaladas por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). En lo que va del año se ha beneficiado a 880 internos.

390. Se creó el Sistema de información para la readaptación social, a fin de contar con un registro confiable de internos federales en centros de readaptación social de las entidades federativas en actividades laborales y de capacitación.

391. Se presentó el programa Readaptación social: autosuficiencia institucional en productos de alta necesidad, una oferta realizada por el Gobierno Federal que integra tres modelos de trabajo productivo tendientes a lograr la autosuficiencia de los CEFERESOS. La finalidad de este programa es la fabricación de productos de alta necesidad como calzado, vestuario, uniformes y elaboración de artículos deportivos.

392. Con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) se prepararon las bases de colaboración entre el Servicio Nacional del Empleo y las autoridades penitenciarias de las entidades federativas, para conjuntar estrategias que beneficien a la población sentenciada del fuero común y fuero federal, a través del otorgamiento de becas de apoyo a la capacitación para el trabajo que permitan al interno incorporarse con ventajas al sistema productivo del país, intra y extramuros.

393. Se integró la propuesta del proyecto de trabajo Capacitación para el autoempleo: cómo hacer tecnologías domésticas, el mismo que se realizó en el mes de octubre de 2007 en la colonia penal federal "Islas Marías", a fin de llevar a cabo actividades de capacitación en el trabajo, conjuntamente con la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). Aunque en dicha colonia penal existen diversos proyectos productivos, y siempre ha habido actividad productiva, en fechas recientes se planea una inversión económica a efecto de impulsar más proyectos.

394. Para dar a conocer los productos artesanales que elabora la población interna en la colonia penal federal "Islas Marías", se diseñó el Catálogo de artesanías con la información proporcionada por la misma colonia y en breve será integrado al portal internet de la SSP.

395. Con objeto de fortalecer los vínculos sociales y afectivos de liberados y externados, se han realizado 121 sesiones de psicoterapia familiar y se brindó apoyo para la rehabilitación psicosocial, la prevención y el tratamiento de 180 menores de edad que presentaron condiciones de pobreza extrema. Con el objeto de dar seguimiento a los servicios prestados y corroborar su aprovechamiento por parte de los beneficiarios, se realizaron 59 visitas domiciliarias a internos en libertad.

7. Profesionalización de la seguridad penitenciaria

396. Durante el período que se informa se realizaron esfuerzos en materia de formación de recursos humanos y capacitación de personal. Para ello, se llevaron a cabo 44 reuniones de trabajo con los directores de prevención y readaptación social de las entidades federativas a fin de resolver los problemas comunes en materia penitenciaria, además de que se efectuaron entrevistas con representantes de diferentes organizaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

397. A fin de combatir la corrupción y la operación delictiva intramuros en los CEFERESOS, se inició un proceso de renovación interna de los sistemas de control y vigilancia que incluyó la creación de la Fuerza de Seguridad Penitenciaria (FSP), formada por un cuerpo de custodia altamente profesional, en constante capacitación y sujeto a movilidad en los centros, a efecto de evitar su vínculo con el crimen organizado.

398. Se inició la planeación del programa de profesionalización de la FSP a través de los procesos, fases operativas y de adiestramiento en la Escuela Nacional Penitenciaria, como un servicio civil de carrera, que se tiene previsto que concluya el año 2010.

399. También se han celebrado numerosas reuniones de trabajo con los directores de prevención y readaptación social de las entidades federativas a fin de resolver los problemas comunes en materia penitenciaria. Asimismo, se efectuaron entrevistas con representantes de diferentes organizaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

400. Al mes de junio de 2007, la FSP se encontraba integrada por 2.012 elementos en los CEFERESOS, destacando el centro "Altiplano" que concentra el 24% del total. De ellos, se han capacitado 27 grupos integrados por 25 ó 30 elementos cada uno, personal que ha sido rotado e instalado en los CEFERESOS.

401. A poco de la creación del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, se estableció el Programa interinstitucional de fomento y difusión de los derechos humanos, con el fin de capacitar a los servidores públicos de prevención y readaptación social en el respeto de los derechos humanos. Esta capacitación fue impartida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

402. A través de acciones conjuntas de capacitación con los centros federales y el apoyo de diversas instituciones, se implementaron cursos con temas como calidad de vida, trabajo, desarrollo humano y seguridad total.

403. No obstante, entre 2004 y 2007, la CNDH hizo 12 recomendaciones al Órgano Administrativo de Prevención y Readaptación Social. En todos los casos, se ha dado atención y cumplimiento a sus resoluciones. Para ello, se ponen en conocimiento del órgano interno de control los hechos a efecto de que se inicien las investigaciones correspondientes y se establezcan las responsabilidades administrativas en que pudiesen haber incurrido los servidores públicos involucrados. De proceder, se hace la correspondiente denuncia ante el ministerio público y se toman las acciones para prevenir que se susciten otros hechos similares.

404. Durante 2007, se ha dado atención a un total de 193 quejas presentadas por los internos de los CEFERESOS o por sus familiares ante la CNDH, de las cuales 81 se encuentran en trámite y 112 han sido concluidas. En el mismo plazo, se han iniciado 13 procesos conciliatorios derivados de las observaciones realizadas por la CNDH de los cuales 8 se encuentran concluidos y 5 están en proceso de trámite.

405. El 6 de noviembre de 2007, se integró el Proyecto de conformación de la red de atención integral para víctimas del delito a nivel nacional. Este programa propone ampliar la cobertura de servicios legales, psicológicos y médicos que brindan las dependencias e instituciones pertinentes, mediante la suma de esfuerzos, recursos materiales y humanos, la elaboración de un

proyecto de ley de modelos de atención a víctimas del delito y la integración de un registro nacional de personas extraviadas, entre otros.

406. Con el objeto de elevar los niveles de cumplimiento de los derechos humanos, el Órgano Administrativo de Prevención y Readaptación Social realiza una reunión mensual con la CNDH, en la cual se analizan las quejas de los internos para atenderlas oportunamente, mejorar procedimientos y tomar medidas preventivas. De igual manera, en dichas reuniones se va depurando el listado general de beneficios, conforme a lo estipulado en el convenio celebrado entre la CNDH y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

407. A la fecha, no ha habido recomendación alguna relativa a casos de tortura a los internos o corrupción de los funcionarios públicos de los CEFERESOS. Se han presentado algunas quejas por estas razones pero no se han consolidado a falta de acreditación ante la CNDH. El tema más frecuente de queja se refiere a las peticiones de libertad anticipada, es decir: libertad preparatoria, remisión parcial de la pena y tratamiento preliberacional, mismo que se otorga siempre y cuando se reúnan los requisitos establecidos por la ley¹¹².

8. Menores infractores: labor de prevención y rehabilitación

408. En materia de prevención, durante 2007 se realizó la segunda reunión nacional de prevención de conductas infractoras en menores de edad Modelos y alternativas de prevención, en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), con la participación de 293 representantes de diversas entidades federativas, instancias privadas y gubernamentales, cuyas acciones fortalecerán los enlaces y se traducirán en acciones concretas de trabajo conjunto.

409. El 29 de marzo de 2007, se celebró la ceremonia de liberación de nueve menores del Centro de tratamiento "Comunidad terapéutica reeducativa". En ese mismo acto, se inauguró oficialmente la biblioteca del centro con la presencia de los representantes de TELMEX, REINTEGRA, de la Dirección de Servicios Médicos y de la Dirección General de Bibliotecas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).

410. Del 4 al 8 de junio de 2007, se llevó a cabo la cuarta semana de prevención de conductas infractoras en niñas, niños y adolescentes, con la participación de Baja California Sur, Colima, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Tabasco.

411. Con instancias de los sectores público y privado, se realizaron reuniones de trabajo para establecer convenios o acuerdos de colaboración interinstitucional en pro de los jóvenes en conflicto con la ley, destacando los siguientes participaciones: Dirección General de Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, Centros de Integración Juvenil, CONACULTA y la Arquidiócesis Primada de México, entre otros.

412. Se proporcionó apoyo técnico en materia de capacitación a través del curso Integración de estudios criminológicos teorico-prácticos al personal de la colonia penal federal "Islas Marías".

¹¹² Véase anexo 10.1, *Control de Recomendaciones*, Secretaría de Seguridad Pública, Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos.

413. En materia de prevención de conductas infractoras, se brindó orientación a niñas, niños, y adolescentes en talleres de educación preescolar, primaria, secundaria, media y media superior, actividades lúdicas, *stands* informativos y ferias de prevención.

414. Derivado de las acciones que se realizan en materia de prevención general durante el primer semestre de 2007 se brindó atención a un total de 21.694 personas.

Atención en materia de prevención	
Niños	3.836
Adolescentes	10.117
Jóvenes	4.349
Padres de familia	1.786
Profesionistas	1.561
Empleados	44
Total	21.694

Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

415. Como parte importante de la procuración de justicia en materia de menores infractores, la Dirección de Comisionados de Menores del Órgano Administrativo Autónomo de Prevención y Readaptación tiene entre sus funciones primordiales: investigar las infracciones cometidas por los presuntos menores infractores que le son turnadas por los ministerios públicos; practicar diligencias complementarias para la comprobación de elementos constitutivos de las infracciones; recibir testimonios; dar fe de hechos, circunstancias, instrumentos, objetos y productos de la infracción.

416. En consideración a la entrada en vigor de la reforma al artículo 18 constitucional, publicada el 12 de marzo de 2006, que entre otras cosas modificó la edad para aplicar como medida el tratamiento en internación a los adolescentes mayores de 14 años y menores de 18 años de edad, hubo una disminución de averiguaciones previas relacionadas con menores detenidos y un incremento considerable en la recepción de averiguaciones previas sin menor detenido, provenientes de la Fiscalía del Menor y de las diferentes agencias e instancias de la procuración de justicia del Distrito Federal y de la República, así como del poder judicial.

417. Para lograr una administración más eficiente y optimizar los recursos materiales de la Dirección de Comisionados se han instalado herramientas tecnológicas como la "Red de voz y datos" y el "Sistema para el registro nacional de menores". Este último concentrará la información recopilada por las diferentes áreas de comisionados en una gran base de datos.

418. De diciembre de 2006 a julio de 2007, se realizó un total de 2.595 diagnósticos biopsicosociales, de los cuales 2.384 se realizaron a varones y 211 a mujeres. Este diagnóstico permite conocer la estructura biopsicosocial del menor y dictaminar con fundamento en el resultado de los estudios e investigaciones interdisciplinarias que se le apliquen.

419. La prevención especial se refiere a la aplicación de sistemas, técnicas y métodos especializados de las disciplinas de medicina, psicología, trabajo social y pedagogía a un tratamiento integral secuencial e interdisciplinario dirigido al adolescente y su familia, a fin de

lograr su adaptación social a través del fortalecimiento de su autoestima, el desarrollo de sus potencialidades y autodisciplina; modificando los factores negativos de su estructura biopsicosocial, de valores, reconocimiento y respeto de las normas morales y sociales y la formación de hábitos que contribuyan a su inserción social.

420. El tratamiento integral se refiere al diseño de un plan terapéutico que incluye objetivos médicos, psiquiátricos, pedagógicos, capacitación laboral y trabajo social. Dicho tratamiento se implementa en la modalidad de internamiento o externación. En cada centro de tratamiento semanalmente se efectúan sesiones de sus consejos técnicos en donde se evalúa, discute y determina la vida institucional en cada uno de dichos centros.

421. Como parte de las actividades educativas de apoyo a las actividades de tratamiento y reincorporación social, se efectuaron las siguientes tareas¹¹³:

- a) Seguimiento a 859 adolescentes en los diferentes centros de tratamiento, realizados por personal del área de trabajo social, con el objeto de reforzar y consolidar la adaptación social del menor;
- b) Atención a 909 menores en etapas escolares; logrando certificar a 67 adolescentes, de los cuales 15 corresponden a educación básica y 52 al nivel medio básico;
- c) Dentro del Programa padres de familia, se realizaron 2.113 sesiones y se atendió a 12.102 progenitores;
- d) A fin de promover el cuidado de la salud y desarrollar hábitos de higiene, se atendió a 2.327 menores a través de 251 sesiones.

9. Consejo de Menores

422. El Consejo de Menores tiene como misión impartir justicia pronta, completa e imparcial a menores infractores y en esa materia promover en todo el país el cumplimiento de la Constitución, las leyes, la Convención sobre los Derechos del Niño y los demás instrumentos internacionales aplicables a fin de establecer el sistema nacional de justicia de menores para contribuir a la seguridad pública, al estado de derecho y la lucha contra la impunidad.

423. Entre sus objetivos se encuentra lograr la homologación de las leyes, procedimientos y prácticas en todas las entidades federativas para el establecimiento de un sistema nacional de justicia de menores moderno y humanista que contribuya a una cultura de legalidad y respeto a los derechos humanos.

424. Con objeto de resolver la situación jurídica de los menores infractores, los Consejos Unitarios y la sala superior del Consejo de Menores emitieron 6.721 resoluciones jurisdiccionales. En el análisis histórico se observa que de 2001 a 2006, el Consejo de Menores ha incrementado su carga laboral en este rubro en 21%.

425. A fin de promover la Convención sobre los Derechos del Niño, el Consejo de Menores llevó a cabo las siguientes acciones:

¹¹³ Centros de Tratamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.

- a) Impartió la plática "La función del pedagogo en el Consejo de Menores" a 14 alumnos de la Universidad Insurgentes;
- b) Publicó el artículo "Las jóvenes ingobernables" en la revista de ciencias penales *Iter Criminis, Tercera Época*, N° 9, editada por el Instituto Nacional de Ciencias Penales;
- c) Impartió el taller "Violencia doméstica" con duración de 12 horas, a 18 alumnos de la facultad de psicología de la UNAM;
- d) Llevó a cabo un intercambio de información y experiencias en materia de justicia juvenil a través de una investigación realizada con las Universidades del Estado de Río de Janeiro y de la Federal Fluminense.

426. La participación de la sociedad civil en materia de rehabilitación de adolescentes infractores ha sido muy valiosa. Mediante alianzas y apoyos se realizan diversos esfuerzos para su reintegración a la sociedad y a la actividad económica¹¹⁴.

10. Rehabilitación de mujeres en reclusión

427. En 2008, se conformó un grupo interinstitucional para la atención de mujeres en reclusión, integrado por dependencias de la administración pública federal, sociedad civil y academia, cuyo objetivo general es promover el reconocimiento y garantizar los derechos fundamentales de las mujeres privadas de su libertad, y de sus hijas e hijos.

428. Se integra por cuatro mesas temáticas:

- a) Mesa 1. Legislación;
- b) Mesa 2. Acceso a la justicia de las mujeres;
- c) Mesa 3. Mejoramiento de condiciones de vida de las mujeres privadas de su libertad y sus hijos e hijas;
- d) Mesa 4. Capacitación penitenciaria.

429. La Secretaría de Gobernación (SEGOB) desarrolló una investigación entre 2001 y 2006 sobre el trabajo en los centros de reclusión femenina, con el propósito de promover en ellos el trabajo productivo con perspectiva de género e impartió capacitación al personal de los centros de reclusión y a las mujeres reclusas en diversas entidades federativas.

430. La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), llevó a cabo tres emisiones del diplomado

¹¹⁴ E.g.: Código Ayuda, A.C. cuenta con el programa "Adiós a la calle" que, con un enfoque integral, ofrece atención de salud, educación, capacitación, empleo y vivienda a los adolescentes infractores que se incorporan a este esquema de rehabilitación.

Los derechos humanos de las mujeres en reclusión, dirigidas a funcionarios de la administración pública y sociedad en general.

431. Asimismo, realizó las siguientes acciones:

- a) Llevó a cabo una investigación sobre la situación de las mujeres en reclusión en los centros penitenciarios del Distrito Federal, Oaxaca, Querétaro, Chiapas, Hidalgo, Puebla, Monterrey y Sinaloa;
- b) Realizó el Programa de mujeres y prevención del delito en las maquiladoras de Ciudad Juárez;
- c) Promocionó la alternativa de atención y educación integral para los hijos de mujeres que viven en centros de readaptación social federales;
- d) Operó los programas Derechos humanos para las mujeres y niños(as) en reclusión, Atención médica en reclusorios para mujeres con VIH-SIDA y Peticiones de derechos humanos para mujeres y niños en reclusión;
- e) Organizó mesas de trabajo para realizar el diagnóstico de necesidades de capacitación y trabajo en los reclusorios estatales de Puebla, Querétaro, Aguascalientes, Hidalgo y Distrito Federal.

432. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) elaboró un estudio para conocer y promover el mejoramiento de la situación de las mujeres en reclusión. Operó el Programa de divulgación de los derechos humanos de las personas en reclusión. Llevó a cabo dos campañas para promover el respeto a los derechos fundamentales de las mujeres, en donde se trataron temas como violencia contra las mujeres, mujeres en reclusión y los hijos e hijas que las acompañan, mujer trabajadora y acceso a la justicia para las mujeres. Diseñó y elaboró los lineamientos básicos que debe contener un reglamento tipo para los centros de reclusión femenil.

433. La CNDH llevó a cabo talleres sobre procuración de justicia con enfoque de género para agentes del ministerio público en 16 entidades federativas. En dos ocasiones realizó la simulación de un juicio de derechos humanos de las mujeres, coordinado conjuntamente con la CNDH y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR) y un jurado constituido por prestigiadas juristas en el ámbito internacional.

434. En el marco del Programa de capacitación a procuradores de justicia el INMUJERES realizó el taller Procuración de justicia con enfoque de género, dirigido a los(as) agentes de los ministerios públicos del fuero común en las entidades federativas; el programa de capacitación a abogados litigantes; el diplomado antropología de la violencia; el diplomado sobre políticas públicas y democratización de la familia, en el marco del proyecto Propuestas para una convivencia democrática en la familia; y las jornadas de conferencias sobre derechos humanos para policías permanentes y policías en formación de la PFP.

435. La CNDH diseñó y elaboró los lineamientos básicos que debe contener un reglamento tipo para los centros de reclusión femenil y un reglamento tipo para los mismos. En el marco del programa permanente de promoción y difusión de los derechos humanos de las personas privadas

de su libertad, distribuyó las publicaciones *Los derechos humanos de las mujeres privadas de su libertad*, y la *Guía para obtener beneficios de libertad anticipada*. En apoyo a los programas de readaptación social, Petróleos Mexicanos realizó durante los años 2003 y 2004 la exposición y venta de pinturas Matices de libertad.

436. El INMUJERES ha realizado diversas acciones en favor de las mujeres reclusas:

- a) Estudio-análisis de expedientes judiciales de mujeres primodelincuentes procesadas y/o sentenciadas por delitos del fuero común y recluidas en los Centros de Readaptación Social (CERESOS) femeniles en el Distrito Federal, Sonora, Morelos y Chiapas;
- b) Propuestas de modificación a la Ley de normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, el reglamento para los Centros de readaptación social de mujeres y el primer Reglamento para la ejecución de sanciones penales para mujeres en México;
- c) Elaboración del documento Postulados para incorporar a las mujeres en la legislación penitenciaria, a fin de promover la revisión de la legislación penitenciaria de cada entidad federativa mediante tres mesas regionales y una nacional;
- d) Mesas regionales de trabajo: análisis de postulados para incorporar a las mujeres en la legislación penitenciaria, con el objetivo de promover y difundir los derechos de las mujeres privadas de libertad a la luz de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, mediante la presentación al Ejecutivo federal de una propuesta de reforma legislativa penitenciaria que garantice el cumplimiento de sus derechos humanos;
- e) Presentación del vídeo "Deshilando condenas, bordando libertades", cuya temática son las mujeres indígenas en prisión;
- f) Participación en el seminario-taller Violencia contra las mujeres privadas de su libertad en América Latina.

437. Como parte de las acciones que realiza la Procuraduría General de la República (PGR) a través de la Mesa de justicia, equidad y género, encaminadas a la formación de una cultura institucional de pleno respeto y ejercicio de los derechos de las mujeres, en 2004 se realizó en la Ciudad de México, el ciclo de conferencias La perspectiva de género en la procuración de justicia, dirigido a servidoras públicas de la institución y población en general.

438. En coordinación con la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dio inicio a la Campaña nacional de equidad y seguridad integral para la mujer, con el objetivo de impulsar acuerdos, acciones y políticas públicas en favor de la equidad y seguridad integral para las mujeres, difundir sus derechos y promover en la sociedad una cultura de no violencia y de la denuncia.

439. En 2004, con la colaboración del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), impartió el taller Justicia, equidad y género, dirigido a servidoras públicas que fungen como enlaces de la Mesa de justicia, equidad y género de la PGR y, en coordinación con el

INMUJERES, desarrolló el taller "La perspectiva de género en la procuración de justicia", dirigido a servidores públicos de la institución.

440. El Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal (ICAP) impartió en el curso de formación para agentes federales investigadores, materias relativas a derechos humanos, victimología, derecho penal y ética, en las que se analizaron temas de igualdad, justicia, equidad, género y atención a grupos vulnerables. En 2004, se realizó la Jornada de conferencias Derechos humanos de las mujeres, violencia y masculinidad para policías permanentes en formación y personal administrativo del Centro de Capacitación Policial de la Policía Federal, ubicado en San Luis Potosí.

11. Atención a inimputables

441. Para la atención a la población penitenciaria de enfermos mentales e inimputables internos se cuenta con el CEFEREPSI Ciudad Ayala. Equipado para mejorar sus condiciones y contribuir a la especialización del trato y tratamiento psiquiátrico penitenciario, mediante la atención medicopsiquiátrica de tercer nivel, este centro federal de rehabilitación psicosocial es el primer lugar en su tipo y único en hispanoamérica. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha hecho diversos comentarios favorables sobre su labor.

442. El CEFEREPSI proporciona diagnóstico y tratamiento de rehabilitación a internopacientes, con fines de mejorar su calidad de vida y funcionalidad biopsicosocial a través de la intervención multidisciplinaria progresiva y técnica. Da continuidad a la evaluación de su avance mediante el Comité de Tratamiento y de Rehabilitación, para proponer su egreso o permanencia, observando los patrones conductuales para elaborar la descripción semiológica de los internopacientes.

443. Los pacientes internados en el CEFEREPSI corresponden a dos grupos: enfermos mentales (los que cometen un delito en pleno uso de sus facultades y capacidades mentales, pero se enferman durante el transcurso del juicio o su estancia en alguno de los centros federales) y los inimputables (los que cometen algún ilícito ya estando enfermos). Entre los delitos más recurrentes de los internopacientes en este centro se encuentran el homicidio, los delitos contra el patrimonio, contra la libertad y contra el normal desarrollo psicosexual.

444. El CEFEREPSI se encuentra dividido en siete módulos que cuentan con servicios sanitarios, enfermería, comedor y un área libre con cancha de baloncesto. Dispone de personal capacitado en las áreas de psicología, psiquiatría, oftalmología, odontología, trabajo social y seguridad. El hospital tiene sala de rayos X, sala de biometría hemática, ultrasonido, quirófano y área de urgencias. Los internopacientes tienen la oportunidad de continuar sus estudios, debido a que cuenta con el apoyo del Instituto Nacional para Educación de Adultos, que brinda educación primaria, secundaria y asesoría en bachillerato, además del apoyo de una biblioteca.

445. Si bien en todo el país existe una población de 2.469 enfermos mentales e inimputables privados de su libertad por haber cometido algún acto criminal, la institución no tiene capacidad para atenderlos a todos. Por ello evalúa escrupulosamente cada una de las propuestas de internos a ingresar hecha por las entidades federativas. A finales de 2007 el CEFEREPSI albergaba a 297 internopacientes y si bien su capacidad poblacional total es de 460 espacios, la cifra óptima es de 300 debido a la atención personalizada que requiere este tipo de pacientes en razón de los

tratamientos médicos y psicológicos que se les debe proporcionar. A efecto de brindar una atención de calidad, no debe rebasarse jamás la capacidad poblacional del centro.

446. No obstante su elevado costo, parece deseable contar con otros centros especializados para la atención a inimputables. La CNDH, como resultado de sus visitas efectuadas entre 2002 y 2004 a los 451 centros de reclusión que existen en todo el país, con el fin de investigar si cuentan con las condiciones para atender adecuadamente las necesidades de los internos con trastorno mental, particularmente las relacionadas con su estancia, tratamiento farmacológico y rehabilitación psicosocial, emitió el 19 de octubre de 2004 la Recomendación general N° 9¹¹⁵ sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República, dirigida a los gobernadores de los entidades federativas, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al Secretario de Seguridad Pública Federal y al Secretario de Salud Federal.

447. Asimismo, en cumplimiento del Programa de supervisión sobre el sistema penitenciario y de centros de internamiento, así como el Programa sobre asuntos de la mujer, la niñez y la familia la CNDH llevó a cabo durante 2002, visitas a los 54 centros de internamiento a menores que existen en todo el país, a fin de verificar las condiciones de dichos centros además del cumplimiento y satisfacción de los derechos que asisten a los menores internos. Como resultado de esta labor, la CNDH dio a conocer el 8 de julio de 2003, el Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los Centros de menores de la República Mexicana¹¹⁶.

12. Condiciones de aseguramiento de migrantes

448. En febrero de 2007, el Instituto Nacional de Migración (INM) a través del oficio circular N° 002/2007, instruyó a las delegaciones regionales para que a partir del 1° de marzo de 2007 por ningún motivo o razón habiliten cualquier centro de detención, ya sea cárceles estatales, municipales o federales, como estaciones migratorias.

449. En cumplimiento del artículo 208 del reglamento de la Ley general de población, que define a las estaciones migratorias como instalaciones físicas a cargo del INM, su población únicamente está compuesta por migrantes en situación irregular, sin que se encuentren mezclados con personas privadas de su libertad por situaciones distintas a las señaladas.

450. Además, ha implementado el Programa de dignificación de estaciones migratorias, mediante el cual los inmuebles destinados a la detención, propiedad del INM, han sido acondicionados para que se ofrezca un trato digno a los migrantes.

¹¹⁵ La CNDH evidencia que, en la mayoría de las entidades federativas, estas personas se encuentran en una situación que deriva en violaciones a los derechos humanos a recibir un trato digno, a la protección de la salud, a la libertad, a la legalidad y a la seguridad jurídica. Por lo tanto, solicita a las autoridades que tomen las medidas necesarias para que los internos con enfermedades mentales que se encuentran en los centros de reclusión de los Estados, reciban la atención médica y de rehabilitación psicosocial que requieren y sean ubicados en áreas adecuadas para su tratamiento, contando para ello con el apoyo de la Secretaría de Salud Federal.

¹¹⁶ Véase anexo 9.1. Véase <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/espec.htm>.

451. El INM se obliga, a su vez, a capacitar a su personal para cubrir en forma permanente en todas las estaciones, servicios médicos; enseres y alimentación; así como el aseguramiento de acuerdo con género y condición de vulnerabilidad (niños, ancianos, enfermos) y hacer efectivo el derecho a un intérprete. De igual forma, el INM debe privilegiar el respeto a los derechos humanos y garantizar el derecho a la defensa del indocumentado y la garantía de audiencia.

452. Un mecanismo de protección de los derechos humanos de los migrantes asegurados en las estaciones migratorias son las visitas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), las cuales permiten conocer el comportamiento del fenómeno migratorio, dialogar con los migrantes y recabar sus quejas; así como medir e impulsar la mejora en la calidad del funcionamiento de estas instalaciones.

453. La CNDH realizó durante 2007¹¹⁷, un total de 1.308 visitas a las estaciones migratorias, lugares habilitados y puntos de revisión, en donde efectuó 2.122 gestiones en favor de los derechos humanos de los migrantes. A través de estas visitas dio seguimiento a las observaciones y sugerencias plasmadas en el *Informe general sobre el estado que guardan los derechos humanos de los migrantes en las estaciones migratorias del INM*, publicado por la CNDH en el mes de diciembre de 2005.

454. Cuando, durante las visitas a las estaciones migratorias, se registran deficiencias en materia de atención médica, dormitorios dignos y apropiados, áreas especiales para personas con enfermedades infectocontagiosas, personal femenino para la custodia de las aseguradas, colchones y cobertores para los asegurados e instalaciones sanitarias higiénicas de adecuado funcionamiento, se gestionan ante el responsable las medidas respectivas y se logran soluciones inmediatas a peticiones de los asegurados no atendidas, relativas a derechos humanos.

455. A fin de brindar mejor atención a las quejas por violaciones a los derechos humanos de los migrantes, la CNDH ha instalado oficinas en distintos puntos de las fronteras norte y sur de México; así como en el centro del país. Existen oficinas regionales ubicadas en Tijuana (Baja California); Ciudad Juárez (Chihuahua); Nogales (Sonora); Reynosa (Tamaulipas); Campeche (Campeche); Tapachula y San Cristóbal de las Casas (Chiapas); Coatzacoalcos (Veracruz); Villahermosa, Tabasco y Aguascalientes (Aguascalientes).

456. En esos sitios también se cuenta con unidades móviles ("*ombudsmóvil*") que recorren las zonas de mayor afluencia de migrantes, con el propósito de lograr un mayor acercamiento para la recepción de quejas y la implementación de acciones de promoción.

457. Del total de 370 quejas realizadas ante la CNDH sobre probables violaciones a derechos humanos planteadas por la CNDH al INM (127 correspondientes al período enero-abril de 2005, 84 al mismo cuatrimestre de 2006, y 159 al período correspondiente de 2007), destacan los siguientes resultados:

¹¹⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, junio de 2008. Véase http://www.inmujeres.gob.mx/dgpe/migracion/res/Anexo_47_05.pdf, <http://portal.sre.gob.mx/espana/pdf/boletin64.pdf> ó <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/informes.htm> (Informe 2007).

- a) Las quejas fueron iniciadas por visitas de la CNDH a las instalaciones del INM u otros puntos de concentración de migrantes indocumentados en un 30% en el 2005, 34,5% en 2006 y 56,6% en 2007, lo cual indica un creciente activismo de la 5ª Visitaduría de dicho organismo en el levantamiento de las quejas, al menos en el período enero-abril de cada año;
- b) Una parte de las quejas terminan siendo solucionadas durante el trámite correspondiente o concluidas por falta de elementos suficientes para acreditar violaciones a los derechos humanos. Lo anterior ocurrió en el 52,7% de los casos revisados en 2005, 38,1% en 2006 y 26,4% de 2007, aunque las dos últimas cifras aún pueden incrementarse en tanto la CNDH no se ha pronunciado en el 21,4% de los casos analizados en 2006 y en el 70,4% de los casos revisados en 2007;
- c) En cuanto a las conciliaciones amistosas entre el INM y la CNDH, se resolvieron por este medio el 26,8% de los casos revisados en 2005, y 21,4% en 2006. No se registran aún casos en esta variante de desahogo de quejas en 2007;
- d) Entre las quejas analizadas, se registraron 2 recomendaciones de la CNDH en 2005, 3 en 2006 y 1 en 2007, aunque las dos últimas cifras aún podrían variar;
- e) En el motivo de las quejas, se observan decrecimientos notables desde 2005 en el renglón de "extorsión fallida" (3,1% en 2005, 4,8% en 2006 y 0,6% en 2007), "aseguramiento o retención con legal estancia" (16,5, 9,5 y 5,7% respectivamente), "rechazado" (3,1, 2,4 y 0,6%), "hacinamiento" (3,9, 1,2 y 1,9%) y por "dilación excesiva en trámite" (9,4, 0 y 5,7%).

458. Entre los motivos que aumentan su frecuencia en el período considerado, se observa un ligero aumento en el rubro "instalaciones inadecuadas" (9,4% en 2005, 9,5% en 2006 y 10,7% en 2007), lo cual sugiere que el programa de dignificación de estaciones migratorias requiere cierta atención en aspectos más detallados (limpieza, agua corriente, entre otros) que la mera ampliación o mejoramiento de infraestructura. También se aprecia un incremento en opiniones positivas de los asegurados en relación con las estaciones migratorias (2,3% en 2005, 0% en 2006 y 6,3% en 2007), así como una drástica disminución en las opiniones negativas (15,7, 15,5 y 3,1%, respectivamente).

459. En materia de refugio las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del INM del 26 de noviembre de 2001, señalan a favor de estas personas que el personal de trabajo social dará atención y seguimiento a los casos de asegurados que soliciten ser reconocidos como asilados políticos o refugiados. No obstante, desde principios de 2007 se inició un proceso de revisión de dichas Normas con el propósito de que las agencias internacionales de las Naciones Unidas, ONG, abogados y familiares de quienes sean asegurados, puedan tener acceso a las mismas para cumplir con el legítimo desempeño de sus funciones.

XI. ARTÍCULO 11. DETENCIÓN POR OBLIGACIONES CONTRACTUALES

460. Respecto de este precepto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha dispuesto la improcedencia de penas corporales para los casos de incumplimiento de obligaciones contractuales, ya que la responsabilidad civil se funda en el daño causado a los particulares y su propósito tan sólo debe consistir en la reparación de ese daño.

461. Durante el período que cubre el presente informe, no se han aprobado disposiciones legislativas adicionales relativas a los derechos que protege el artículo 11 del Pacto¹¹⁸. Lo anterior se debe a que tal derecho se encuentra contemplado en el artículo 17, último párrafo, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que "Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil".

XII. ARTÍCULO 12. DERECHO DE LIBRE TRÁNSITO Y RESIDENCIA

A. Avances legislativos

462. En el plazo que comprende el presente informe, México ratificó varios instrumentos internacionales pertinentes en materia de los derechos comprendidos en el artículo 12 del Pacto: la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (8 de marzo de 1999), la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo (7 de junio de 2000), y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y su Protocolo (7 de junio de 2000).

463. En 1999, diversos artículos de la Ley general de población¹¹⁹ fueron reformados con el fin de incluir las nuevas facultades de la recién creada Policía Federal (PFP) en materia migratoria. Así, se estableció que el personal de la PFP tiene prioridad para inspeccionar la salida y entrada de personas, de cualquier forma que lo hagan, en el territorio nacional.

464. Se establece en el artículo 17 de la ley que con excepción de los servicios de sanidad, todo lo relativo a inspección dentro del territorio del país, de personas en tránsito por aire, mar y tierra, cuando tenga carácter internacional, queda a cargo de la PFP.

465. El 14 de abril de 2000, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el reglamento de la Ley general de población¹²⁰, dicho ordenamiento detalla los procedimientos administrativos que deberán seguir las autoridades en materia de verificación y vigilancia, así como de expulsión de

¹¹⁸ Fraude genérico. El artículo 386 del Código Penal del Distrito Federal que lo prevé, no viola el artículo 17 de la Constitución Federal, pues no establece una pena de prisión por deudas de carácter civil. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, abril de 2002, tesis 2ª XXXVIII/2002. pág. 583.

¹¹⁹ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-151.pdf>.

¹²⁰ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-120.pdf>.

extranjeros a que se refiere el artículo 125 de la ley; su última reforma fue realizada el 29 de noviembre de 2006.

466. No obstante, el 9 de abril de 2008, la Cámara de Senadores aprobó las reformas, adiciones y derogaciones al capítulo 8 referente a Sanciones de la Ley general de población. Con esta acción se despenalizan las sanciones impuestas a los extranjeros en el marco del artículo 118 de la ley, imponiendo únicamente sanciones administrativas -multas y expulsiones- en caso de ser necesarias. Sin embargo, dichas reformas, adiciones y derogaciones no se han publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, por lo que sigue vigente la legislación actual.

B. Criterios judiciales

467. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha definido al derecho a la libertad de tránsito como el derecho de todo individuo para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin la necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes.

468. Asimismo, ha determinado que el ejercicio de este derecho se encuentra subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil; a las de la autoridad administrativa por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República¹²¹.

469. Por lo que hace a los juicios en general, los diversos criterios que los tribunales federales, en tesis aisladas o jurisprudencias, han establecido que los migrantes, sobre todo aquellos que han llegado a México en situación irregular, constituyen una población vulnerable y, por tanto, susceptible de que sus derechos más fundamentales se vean violentados. Debido a ello, negarles el acceso a la justicia debido a su calidad migratoria haría de ellos una población aún más vulnerable.

470. En el caso de extranjeros indocumentados, la SCJN ha señalado que la omisión en acreditar su estancia legal en el país no los priva del derecho a recurrir ante los tribunales y que en caso de suspensión de la extradición, es procedente conceder la suspensión porque los preceptos constitucionales que protegen las garantías individuales, deben aplicarse preferentemente a todas aquellas medidas de orden internacional que norman las relaciones con los países extranjeros, porque existe mayor interés en el respeto a esas garantías que en el cumplimiento de las otras normas de carácter internacional; y la suspensión procede tanto más, cuanto que es deber del juez federal conservar la materia del juicio de garantías, tomando las medidas que crea necesarias para esa conservación, como lo previene el artículo 138 de la Ley de amparo.

¹²¹ Protección al consumidor. El artículo 96 de la Ley federal relativa, reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 4 de febrero de 2004, no viola la garantía de libertad de tránsito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIII, enero de 2006, tesis 1ª CXCV/2005, pág. 734.

C. Medidas institucionales

471. El Consejo Nacional de Población (CONAPO), en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el Instituto Nacional de Migración (INM) y El Colegio de la Frontera Norte (EL COLEF), ha impulsado la producción de información estadística para cuantificar y caracterizar la migración mexicana hacia Estados Unidos, así como la migración que cruza por la frontera sur de México. Para ello, realizó de 1993 a 2003 la encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México. Los principales resultados se difunden a través de publicaciones y bases de datos en medios magnéticos.

1. Atención a menores migrantes

472. El 11 de junio de 2007, se llevó a cabo la firma de un convenio entre el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Sistema nacional para el desarrollo integral de la familia (DIF), para establecer acciones conjuntas en beneficio de los niños y adolescentes migrantes y repatriados mexicanos y extranjeros no acompañados. Dicho convenio tiene por objetivo resguardar la integridad física y mental de los niños y adolescentes, desde que son retenidos hasta su reinserción en su comunidad de origen.

473. El 12 de julio de 2007 se firmó el Convenio específico de colaboración entre el INM, el DIF Chiapas y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), el cual tiene por objeto establecer las bases de colaboración para llevar a cabo acciones conjuntas, al proporcionar albergue temporal en beneficio de las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros que se encuentran en la zona fronteriza del Estado de Chiapas. Asimismo, permite la adhesión de instituciones públicas y privadas afines en la materia, para un tratamiento integral a los niños y adolescentes migrantes.

474. El 30 de marzo de 2007, el Gobierno de México estableció una Mesa de diálogo interinstitucional sobre niñas, niños y adolescentes no acompañados y mujeres migrantes, encabezada por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través de la Secretaría Técnica que recae en el INM. En el marco de dicha mesa se han venido consolidando dos metas principales: la implementación de acciones en los lugares de origen y la instrumentación de un sistema único de comunicación, red de información para la protección de los derechos de la niñez migrante no acompañada.

475. El 15 de octubre de 2007, se presentó en la citada mesa, un modelo de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados en la frontera norte, cuya utilidad estratégica es estandarizar los procesos de repatriación, teniendo en cuenta las características propias de cada Estado, la definición de los procesos de retorno a los lugares de origen de los niños repatriados, la determinación del apoyo y seguimiento que se dará al niño una vez que esté en su lugar de origen y el aseguramiento de la coordinación entre las instituciones de los diferentes niveles (federal, estatal y municipal) y entre las entidades federativas fronterizas y de origen.

476. La propuesta del modelo se realizó de manera conjunta entre el DIF, el INM y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El modelo cuenta con cinco etapas:

- a) Detención del menor en los Estados Unidos;
- b) Coordinación de la repatriación;
- c) Atención en las entidades federativas fronterizas;
- d) Retorno seguro a casa;
- e) Activación del Sistema de protección interinstitucional en los lugares de origen.

477. El INM en coordinación con el DIF, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la COMAR y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ha iniciado una estrategia de capacitación para la especialización de oficiales de migración que se convertirán en oficiales de protección a la infancia. El primer curso se llevó a cabo del 4 al 7 y del 11 al 13 de marzo de 2008.

478. En materia de atención a los menores migrantes, destacan los siguientes logros del Programa interinstitucional de atención a menores fronterizos (PIAMF):

- a) Ampliación de la cobertura de atención;
- b) Fortalecimiento de la capacidad operativa de los albergues de tránsito (aumentando el presupuesto que se destina a éstos);
- c) Diseño de un sistema único de información;
- d) Desarrollo de materiales de información y sensibilización;
- e) Promoción de la atención a menores en los países centroamericanos;
- f) Establecimiento del primer albergue de tránsito en Tapachula, Chiapas;
- g) Desarrollo del modelo de atención en las estaciones migratorias;
- h) Acuerdos locales para la repatriación de nacionales mexicanos desde Estados Unidos firmados en 2006, los cuales buscan garantizar mayor seguridad en especial para los grupos vulnerables (menores de edad), mediante el establecimiento de lugares y horarios específicos.

479. Mediante la estrategia de atención con calidad y calidez del PIAMF, se brinda a los menores migrantes y repatriados un trato digno y, con apego a sus derechos. El objetivo principal es contar con personal calificado en instalaciones adecuadas para su recepción, atención y canalización a sus lugares de origen, para lo cual se han impartido diversos cursos de capacitación a personal operativo de los sistemas estatales y municipales del DIF y a organizaciones de la sociedad civil.

480. El DIF en coordinación con el ITESO A.C (Universidad Jesuita de Guadalajara), con el financiamiento del UNICEF, elaboró un Cuadernillo de bienvenida para niñas, niños y

adolescentes migrantes y repatriados y la Guía técnica para el personal que labora en los albergues de tránsito para niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados. Dichos materiales facilitarán el trabajo que se realiza con las niñas, niños y adolescentes durante su estancia en la red de albergues de tránsito incorporados al programa.

481. En octubre de 2007, se llevó a cabo la reunión nacional del PIAMF, con el objetivo de fortalecer la visión de buenas prácticas en la instrumentación de programas para niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados, a partir de conocer y reconocer diferentes enfoques de intervención (género, derechos, familia, violencia y maltrato) que se consoliden como ejes transversales de la prevención y atención de dicha problemática.

482. A la reunión nacional asistieron 75 personas de los sistemas estatales y municipales del DIF, así como organizaciones de la sociedad civil, representantes de COMAR, del INM, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a quienes se capacitó en temas como: vulnerabilidad infantil y política social, contención en estados de crisis; derechos humanos en los programas para la infancia vulnerable; detección de la violencia y el maltrato y fortalecimiento familiar, entre otros.

483. En la frontera sur se encuentra en funcionamiento el albergue para menores migrantes del DIF-Chiapas, ubicado en el municipio de Tapachula, el cual se coordina con la delegación del INM que, a su vez, cuenta con la estación migratoria modelo. Esta última tiene un área especializada en la atención de menores de edad, de tal forma que las niñas, niños y adolescentes son canalizados en cualquiera de las dos instancias, dependiendo de su edad y sexo.

484. A partir de junio de 2007, el albergue temporal para menores migrantes de Tapachula ofrece atención a niñas y niños que vayan acompañados de sus madres, privilegiando el principio de la unidad familiar. En este sentido, se reciben y asisten no sólo a menores de 12 años, sino también a sus madres y, cuando así se requiere, casos especiales de niñas hasta 16 ó 17 años.

485. En el ámbito estatal se han establecido en cada municipio participante del programa, comités locales de coordinación que se encuentran formados por personal del sistema estatal y sistemas municipales del DIF, representantes del Consulado de México en los Estados Unidos, de la delegación local del INM, de la CNDH, de la policía municipal y de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la atención que se brinda a esta población.

486. Dichos comités constituyen espacios para el intercambio de experiencias e ideas que consoliden una política pública a favor de los menores migrantes y repatriados. Durante 2007, se trabajó en la reinstalación de los comités, en aquellos casos en que ha sido necesaria la actualización de los convenios de colaboración que les dan origen.

2. Mejoramiento de las estaciones migratorias

487. Como complemento de las políticas migratorias de respeto a los derechos humanos, el INM opera desde 2003 en un Programa de dignificación de estaciones migratorias, el cual tiene por objeto mejorar las condiciones físicas y servicios de las instalaciones destinadas al aseguramiento de migrantes indocumentados, con el fin de ofrecer una mejor atención a los mismos, durante su ingreso, estancia y salida de dichas estaciones migratorias.

488. En abril de 2004, el INM creó la Dirección de estaciones migratorias para lograr los objetivos permanentes de mejora en dichos inmuebles; y, supervisar el debido trato y respeto a los extranjeros en apego a la dignidad de las personas y al pleno respeto de sus derechos humanos. Esta dirección asume el liderazgo del proyecto del Programa de dignificación de estaciones migratorias a fin de coordinar los esfuerzos de las diferentes áreas del instituto para la ejecución del mismo en materia de mantenimiento preventivo y correctivo; equipamiento técnico e informático; comunicación y telefonía; servicios para los extranjeros; alimentación, personal migratorio; capacitación y la construcción de nuevas estaciones migratorias, entre otros.

489. De 2003 a 2007, el programa ha tenido importantes avances. Por ejemplo, en 2003 se construyeron 2 y se dignificaron 23 estaciones migratorias; en 2004, se construyeron 2 y se dignificaron 18 estaciones; en 2005, se construyó 1 y se dignificaron 11 estaciones; en 2006, se construyó 1 y se dignificaron 22 estaciones; y, en 2007, se construyeron 2 y se dignificaron 10 estaciones. A fines de 2007 el INM contaba ya con 47 estaciones migratorias en 23 entidades federativas¹²².

490. La construcción de nuevas estaciones ha sido de la siguiente manera: en 2003, Tijuana (Baja California) y los Cabos (Baja California Sur); en 2004, Aguascalientes (Aguascalientes), Mexicali (Baja California), San Cristóbal de las Casas (Chiapas), Tlaxcala (Tlaxcala); en 2005, Puebla (Puebla); en 2006, Querétaro (Querétaro).

491. En marzo y junio de 2007 se terminó la construcción de dos nuevas estaciones migratorias en Janos (Chihuahua) y Acayucan (Veracruz); esta última entró en funcionamiento a partir de enero de 2008¹²³.

492. El INM cuenta con 48 estaciones migratorias ubicadas en 23 entidades federativas, con una capacidad total de alojamiento a nivel nacional de 3.958 personas.

493. El cuadro siguiente detalla las estaciones migratorias por delegación regional.

Cuadro de localización de las estaciones migratorias por delegación regional

Delegación regional	Estaciones por delegación	Estación migratoria
Aguascalientes	1	Aguascalientes
Baja California	2	Tijuana, Mexicali
Baja California Sur	1	Los Cabos

¹²² La diferencia entre el número de acciones de dignificación y el de estaciones migratorias se debe a que 27 acciones son denominadas "de mantenimiento". El programa se divide en dos fases: la primera en la que se realiza un trabajo profundo de adecuación para mejorar la estación migratoria o bien, la compra de un inmueble y la segunda, en la que se llevan a cabo acciones de supervisión y mantenimiento que se contabilizan como actividades del programa.

¹²³ Información proporcionada por el Instituto Nacional de Migración incluida en la respuesta del Gobierno de México a las recomendaciones del Comité para la protección de los trabajadores migratorios y de sus familiares, marzo de 2008.

Delegación regional	Estaciones por delegación	Estación migratoria
Campeche	3	Campeche, Ciudad del Carmen, Escárcega
Chiapas	11	Tapachula, El Hueyate, Huehuetán, Tuxtla Gutiérrez, Comitán, Echegaray, Palenque, El Manguito, Playas de Catazajá, San Gregorio Chamic, San Cristóbal de las Casas
Chihuahua	3	Ciudad Juárez, Janos, Chihuahua
Coahuila	2	Saltillo, Torreón
Distrito Federal	1	Iztapalapa
Guerrero	2	Acapulco, Zihuatanejo
Michoacán	1	Morelia
Oaxaca	3	La Ventosa, Salina Cruz, San Pedro Tapanatepec
Puebla	1	Puebla
Querétaro	1	Querétaro
Quintana Roo	1	Chetumal
San Luis Potosí	1	San Luis Potosí
Sinaloa	1	Mazatlán
Sonora	1	Agua Prieta
Tabasco	2	Tenosique, Villahermosa
Tamaulipas	4	Tampico, Matamoros, Nuevo Laredo, Reynosa
Tlaxcala	1	Tlaxcala
Veracruz	3	Veracruz, Acayucán/Actual, El Fortín
Yucatán	1	Mérida
Zacatecas	1	Zacatecas

494. Para la CNDH, la visita a las estaciones migratorias continúa siendo uno de los instrumentos de mayor eficacia para conocer el comportamiento del fenómeno migratorio, dialogar con los migrantes y recabar sus quejas, así como para medir e impulsar la mejora en la calidad del funcionamiento de estas instalaciones.

3. Repatriación voluntaria

495. La Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) llevan a cabo el Programa de repatriación voluntaria al interior desde el año 2004. Con esta medida se ofrece a los nacionales mexicanos detenidos por las autoridades migratorias estadounidenses en el desierto de Arizona, la posibilidad de regresar al interior del país, en lugar de ser repatriados sólo a las fronteras mexicanas.

496. El programa está basado en el Memorándum de entendimiento sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos, firmado por los Gobiernos de México y de Estados Unidos de América en febrero de 2004. El objetivo de este mecanismo es evitar fallecimientos de personas que se aventuran a cruzar la frontera en el corredor Sonora-Arizona, que durante la época de verano registra temperaturas excepcionalmente altas.

497. En cuanto a los ciudadanos centroamericanos, en el marco de la XI reunión de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), el 5 de mayo de 2006 se suscribió, a iniciativa de México, el Memorándum de entendimiento entre los Gobiernos de México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes por vía terrestre.

498. Este Memorándum se fundamenta en los lineamientos para el establecimiento de mecanismos multi y/o bilaterales entre los países miembros de la CRM en materia de retorno de migrantes regionales por vía terrestre y tiene por objetivo establecer un mecanismo regional de cooperación que garantice el retorno ordenado, ágil y seguro en las fronteras de México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua de nacionales de estos últimos cuatro países, asegurados en territorio de los Estados Partes.

499. Está integrado por 12 artículos: I. Objetivo; II. Población meta; III. Directrices; IV. Verificación de nacionalidad; V. Procedimientos; VI. Salvaguarda; VII. Autoridades coordinadoras; VIII. Financiamiento; IX. Otros acuerdos; X. Anexos; XI. Solución de controversias; XII. Disposiciones finales.

500. Este instrumento regional establece atención diferenciada a grupos en situación de vulnerabilidad como mujeres embarazadas, menores de edad, personas con discapacidad y adultos mayores de 60 años. En los cuatro anexos a que se refiere el artículo X se detallan aspectos operativos tales como lugares de entrega, horarios y particularidades del traslado como alimentación, atención médica y comunicación con las autoridades consulares. El anexo México-Guatemala fue acordado en mayo de 2006; México-El Salvador en julio de 2006; México-Honduras en noviembre de 2006 y México-Nicaragua el 26 de abril de 2007.

501. La estancia del migrante asegurado depende del trabajo de las autoridades del INM y de la cooperación de sus representaciones consulares y diplomáticas. En caso de que no cuente con representación consular en México, su estancia en la estación migratoria se alarga, ya que se tiene que recurrir a las representaciones concurrentes en los Estados Unidos de América a fin de obtener los documentos de identidad y viaje necesarios, para finalizar el procedimiento al que se encuentre sujeto el extranjero.

4. Grupos BETA de protección a migrantes

502. Los Grupos Beta de protección a migrantes se han establecido de conformidad con el reglamento de la Ley general de población, en las poblaciones que se encuentran a lo largo de la ruta que recorren los migrantes, desde la frontera sur de México hacia Estados Unidos. Su objetivo principal es la defensa de los derechos humanos de los migrantes, su integridad y patrimonio, independientemente de su nacionalidad u origen.

503. Los Grupos Beta cuentan con 16 oficinas en Mexicali y Tijuana (Baja California); Comitán y Tapachula (Chiapas); Ciudad Juárez y Puerto Palomas (Chihuahua); Piedras Negras

(Coahuila); Agua Prieta (Nogales); Sasabe, San Luis Río Colorado y Sonoyta (Sonora); Tenosique (Tabasco); Matamoros (Tamaulipas) y Acayucan (Veracruz)¹²⁴.

504. El Instituto Nacional de Migración (INM) despliega un total de 124 elementos de Grupos Beta de protección a migrantes, con la finalidad de brindar atención médica, orientación y entrega de información sobre los derechos que tienen los migrantes que atraviesan el territorio nacional.

5. Quejas por violación a los derechos humanos de los migrantes

505. Atendiendo a que la CNDH ha recibido denuncias presentadas por migrantes, quienes manifiestan maltrato contra su persona y por consiguiente, violación a sus derechos humanos cometidos por elementos operativos pertenecientes a la Policía Federal (PFP), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) ha desarrollado una estrecha colaboración con instituciones orientadas a la atención al proceso migratorio y que tienen que ver con políticas de protección al migrante.

506. La SSP ha coordinado con diversas dependencias un programa para capacitar a los elementos de la PFP que desempeñan funciones de vigilancia y de revisión en las zonas de flujo migratorio destacados en los aeropuertos, brindándoles los conocimientos necesarios en materia de migración, que les permitan llevar a cabo sus funciones con apego a una cultura de legalidad y de respeto a los derechos humanos de los migrantes, a través de las instancias especializadas.

507. El programa tiene los siguientes objetivos específicos:

- a) Capacitar a aquellos elementos de la Policía Federal que participen en los procedimientos de verificación y vigilancia, a fin de que cuenten con la preparación y habilidades necesarias durante las revisiones de la documentación migratoria, la atención, canalización y detención de migrantes;
- b) Promover el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes;
- c) Entender el fenómeno migratorio;
- d) Conocer la legislación en materia migratoria;
- e) Contribuir eficaz y eficientemente con el INM en la operación migratoria;
- f) Analizar las causas que motivaron la emisión de recomendaciones y propuestas de conciliación por parte de la CNDH.

508. La estrategia de este programa es capacitar, a través de la colaboración interinstitucional a personal destacado en los aeropuertos de todo el país como formadores, con el propósito de pernear los conocimientos adquiridos entre el personal de sus áreas, para hacer más eficiente el servicio en los puntos de internación aérea.

¹²⁴ En anexo se encuentran dos cuadros con las acciones de atención a migrantes realizadas por los Grupos Beta de enero a diciembre de 2007, así como un comparativo de las acciones efectuadas de 2006 y 2007.

509. Del 21 al 25 de enero de 2008, se capacitó a un total de 47 elementos de la PFP mediante el curso Apoyo en la inspección migratoria de la Policía Federal al INM para la formación de multiplicadores.

510. Del personal capacitado, dos desempeñan funciones administrativas y 45 funciones operativas en los aeropuertos de Acapulco, Aguascalientes, Cancún, Ciudad de México, Ciudad Juárez, Guadalajara, Hermosillo, León, Matamoros, Mazatlán, Mérida, Mexicali, Monterrey, Nuevo Laredo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tapachula, Tampico, Tijuana, Toluca, Veracruz y Villahermosa.

6. Trata de Personas

511. En el ámbito regional, en 2004 el Gobierno de México realizó un donativo a la CIM, a través del INMUJERES, con el objeto de contribuir al logro de los objetivos del Proyecto Regional "Trata de Mujeres y Niños en las Américas con Fines de Explotación", desarrollado conjuntamente por la CIM, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la OIM.

512. De 2004 a 2005 se realizó el proyecto "Combate a la Trata de Mujeres, Adolescentes y Niñas en México", en el marco del cual la OIM, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el INM y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), organizaron cuatro seminarios de información y capacitación sobre el tema. En 2006 se publicó, en edición conjunta, el documento *La trata de personas, aspectos básicos*, y en 2007 *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México*, un estudio exploratorio en Tapachula (Chiapas)¹²⁵.

513. En noviembre de 2004, la SEGOB a través del INM, la OIM y la SRE organizaron el Seminario Internacional sobre la trata de seres humanos, en el cual participaron también el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (ONUDD).

514. El INM participa en los operativos para combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas, de manera conjunta con otras dependencias, como la Procuraduría General de la República (PGR) y la Policía Federal Preventiva (PFP).

515. El INM, en el ámbito de su competencia, ha emprendido acciones inmediatas encaminadas a la prevención, atención y combate a la trata de personas, específicamente relacionadas con extranjeros que se encuentran en territorio nacional, aun y cuando su estancia sea irregular, entre las que destacan:

- a) Coadyuvancia del INM con las autoridades investigadoras para la identificación y detención de las organizaciones de tráfico y trata de personas;
- b) Sistematización de la información que permita identificar las rutas, así como a las organizaciones delictivas;
- c) Creación de una base de datos con la información específica de este tema.

¹²⁵ Las tareas de investigación de este documento fueron encomendadas al Dr. Rodolfo Casillas, experto mexicano.

516. Como parte fundamental de las actividades del INM para hacer frente a esta problemática, se giraron instrucciones a los delegados regionales para conformar grupos internos de trabajo para la identificación de víctimas de trata de personas en sus respectivas delegaciones, actividad que a la fecha se ha logrado en un 100%. Estos grupos tienen ya establecida su metodología de operación y calendario de reuniones de trabajo.

517. A fin de darle una perspectiva nacional al combate a la trata de personas, en 2006 el INM tomó la iniciativa de integrar comités interinstitucionales en materia de atención a víctimas de trata de personas en todas las entidades federativas del país y el Distrito Federal.

518. Se ha invitado a conformar estos grupos a dependencias oficiales con sus representaciones estatales como: PGR, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), la PFP, las secretarías de seguridad pública federal, estatales y municipales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), las procuradurías estatales, los sistemas para el desarrollo integral de la familia y los institutos de la mujer de cada entidad, además de ONG y, en el caso de centros turísticos como Acapulco a los representantes de las cadenas hoteleras.

519. Cada uno de los comités interinstitucionales conformados deberá contar con una base de datos, en la que se recopile la información del número de detenciones, procesos judiciales, número de condenas de traficantes y tratantes de personas y de quienes cometen estos delitos. Por otra parte, deberá contar con el número de víctimas que se detecten, sexo, estado civil, nacionalidad, modalidad de victimización y calidad migratoria. También deberá contener los datos correspondientes a las rutas y medios de transporte que utilizan las organizaciones delictivas para el cruce de las fronteras.

520. En materia de recopilación de estadísticas sobre la trata de personas, desde 2005 el INM ha identificado a 22 víctimas de trata, de entre ellas 81% eran víctimas en la modalidad sexual, mientras el 19% restante eran víctimas de explotación laboral. A 5¹²⁶ de estas extranjeras se les otorgó una visa humanitaria para víctimas de trata, la cual les brinda certeza jurídica y les permite regularizar su situación migratoria en el país para colaborar en el enjuiciamiento de los tratantes. El resto de las víctimas fueron repatriadas voluntariamente a sus países de origen con el apoyo de sus representantes consulares y de organizaciones internacionales como la OIM.

521. A continuación se detalla el número de víctimas de trata de personas por nacionalidad.

País	2005	2006	2007	Total
China	1	1	0	2
Guatemala	0	0	1	1
Nicaragua	0	0	2	2
Honduras	2	2	0	4
El Salvador	0	1	0	1
Argentina	1	3	4	8
Eslovaquia	0	0	1	1
Ecuador			2	2
Total	4	7	6	21

¹²⁶ De estas víctimas 3 eran argentinas, 1 eslovaca y 1 brasileña.

522. A fin de establecer la aplicación de la ley, el INM ha generado oficios y circulares, que norman el accionar y permiten brindar la ayuda necesaria a las víctimas:

- a) Circular INM/CCVM/007/2006: que se refiere a la custodia de las víctimas de trata, a favor de persona solvente, con el fin de regularizarlas y que puedan rendir testimonio en contra del tratante;
- b) Circular INM/CCVM/031/2006: que se refiere a la repatriación de víctimas de trata; para aquellas personas que habiendo sido víctimas de este delito y hayan aportado toda la información posible sobre sus presuntos tratantes, puedan ser repatriadas inmediatamente a sus países de origen;
- c) Circular INM/CCVM/039/2006: que se refiere a la atención a los principios de igualdad, no discriminación, debido proceso y derechos laborales de los extranjeros asegurados por el INM, en especial de aquellos que hayan sido víctimas de trata laboral en México;
- d) Oficio N° CRM/189/2007: trata sobre el reconocimiento de la condición de víctima o testigo de diversos delitos, así como los requisitos para dar estancia legal en el país a testigos víctimas de trata.

523. En materia de capacitación, en 2006, se impartieron cursos a 295 servidores públicos del INM, a través de 12 talleres en materia de trata y tráfico de personas. Los talleres fueron impartidos por la Embajada de los Estados Unidos de América; la OIM México; la OIM Costa Rica y la Coalición regional contra el tráfico de mujeres y niños.

524. Por su parte, la PGR y la Embajada de los Estados Unidos de América, capacitaron a 13 funcionarios públicos del sector central del INM y delegaciones regionales de la zona centro del país, en materia de entrevistas a víctimas y testigos de trata de personas, así como en materia de identificación de documentos falsos. Dicha capacitación se efectuó del 30 de julio al 3 de agosto del 2007.

525. Como segunda etapa para la capacitación en materia de trata de personas, se llevó a cabo del 16 al 25 de octubre de 2007, un curso para 150 funcionarios públicos del INM, incluyendo a 15 representantes de consulados centroamericanos.

526. Esta capacitación tuvo como objetivo que los funcionarios públicos del INM, al ser el primer punto de contacto con víctimas de trata de personas, tengan la capacidad de identificarlas, así como tener la sensibilidad en cuanto a la situación psicológica en que se encuentran dichas personas.

527. Desde octubre de 2007, se ha repetido este curso en casi todas las entidades federativas, logrando la capacitación de 300 personas, incluyendo funcionarios del INM y 170 funcionarios de otras dependencias. Los días 20 y 21 de diciembre de 2007, se impartió este curso a agentes migratorios y a los Grupos Beta en Tapachula (Chiapas), destacando que en el transcurso de 2008, el INM continuará fortaleciendo la sensibilización y capacitación de sus funcionarios en este tema, en particular de los Grupos Beta por su perfil y la labor humanitaria que realizan, a fin

de contar además con agentes migratorios especializados en la detección de víctimas en cada una de nuestras delegaciones.

528. Un importante esfuerzo conjunto para combatir la trata de personas es el proyecto Combate a la trata de mujeres, adolescentes, niños y niñas en México, presentado el 14 de octubre de 2004 por la CIM, la OIM, el INMUJERES y el INM, llevando a cabo diversas actividades en el ámbito nacional desde su arranque hasta septiembre de 2005, tales como:

- a) Desarrollo de las capacidades de instituciones gubernamentales y no gubernamentales a través de la realización de 4 talleres de capacitación en Monterrey (Nuevo León), en Tuxtla Gutiérrez (Chiapas), y 2 en la Ciudad de México, en los cuales se ha capacitado a funcionarios, académicos, organizaciones civiles y medios de comunicación sobre la dinámica de la trata de personas, la asistencia a víctimas y el marco jurídico internacional en la materia;
- b) Publicación y distribución de un folleto informativo/educativo sobre la trata de personas.

529. Durante la reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2005, se acordó tomar nota de la iniciativa de Guatemala de realizar una reunión con miras a valorar la posibilidad de elaborar un protocolo regional sobre la repatriación de víctimas de trata y población vulnerable en los países de la región.

530. Los días 9 y 10 de marzo de 2006, se llevó a cabo una reunión técnica en la ciudad de Guatemala, de la cual surgió un proyecto de Lineamientos regionales para la protección especial en caso de retorno de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas.

531. Los lineamientos fueron adoptados por los Viceministros de Relaciones Exteriores, de Gobernación y Justicia de los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración durante su XII reunión, celebrada en Nueva Orleans (Estados Unidos de América), del 24 al 27 de abril de 2007.

532. El propósito fundamental de este documento es servir como marco de referencia para las instituciones que atienden situaciones de identificación, protección y atención a víctimas de trata de personas y no pretende ser considerado como un instrumento normativo. Se elaboró con base en lo contenido en los distintos instrumentos internacionales en la materia y contiene como principios fundamentales, el interés superior del niño, niña y adolescente y el respeto de sus derechos humanos.

533. Por lo que se refiere a los procedimientos para la detección y canalización de víctimas de trata, el INM está desarrollando, en coordinación con organizaciones civiles e intergubernamentales con experiencia en el tema, procedimientos específicos y puntuales orientados a la identificación y atención a víctimas de trata en cuatro rubros fundamentales: menores detectados por el INM, menores puestos a disposición por otras autoridades, adultos que se presentan voluntariamente y adultos que son detectados por la autoridad migratoria.

534. El INM tiene como fuente formal y primordial de información relacionada con la trata de personas aquella que se deriva de las entrevistas y declaraciones de los extranjeros asegurados,

las cuales están debidamente sustentadas en los expedientes migratorios y basadas en la normatividad interna de la institución.

535. Desde 2006, se realizan operativos en giros negros y empresas que contratan a extranjeros, a fin de evitar la explotación sexual y laboral de personas en el territorio nacional. A través de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria del INM, se ha instrumentado un programa anual de supervisión a todas las delegaciones regionales, con la finalidad de revisar la adecuada verificación a las empresas que contratan extranjeros.

536. En materia de cooperación internacional, el 23 de abril de 2004, se suscribió el Memorándum de entendimiento para la protección de las mujeres y de los menores de edad víctimas de la trata y tráfico de personas en la frontera entre México y Guatemala, el cual entró en vigor el 22 de febrero de 2005.

537. El 17 de mayo de 2005 se firmó el Memorándum de entendimiento para la protección de las personas, especialmente mujeres y menores de edad víctimas de la trata y tráfico ilícito, México-El Salvador que entró en vigor el 14 de marzo de 2006.

538. En el marco de estos instrumentos internacionales se elaboraron los programas anuales de trabajo, de los cuales destacan las siguientes actividades:

- a) Talleres binacionales de capacitación;
- b) Integración de un listado de los programas locales, estatales, nacionales y regionales en materia de trata y tráfico;
- c) Evaluación de los procedimientos de repatriación;
- d) Coordinación para la identificación y protección de las víctimas;
- e) Intercambio de información;
- f) Realización de campañas de prevención.

7. Atención a mujeres migrantes

539. De 2004 a la fecha, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) ha venido desarrollando, en coordinación con diversos organismos de la Administración Pública Federal y Estatal, ONG, organizaciones religiosas y representantes del ámbito académico, acciones orientadas a la protección de los derechos humanos de las mujeres migrantes y la eliminación de prácticas discriminatorias, en cuatro ejes de trabajo: a) Mujeres migrantes mexicanas en Estados Unidos; b) Mujeres migrantes mexicanas en el interior de la República y en zonas fronterizas; c) Mujeres migrantes extranjeras en México, y d) Mujeres que viven en zonas de alta movilidad migratoria.

540. Entre las acciones citadas en el numeral anterior está la coordinación, conjuntamente con el INM de la Mesa de coordinación interinstitucional de género y migración, conformada a partir de junio de 2005. A junio de 2008 se han realizado ocho reuniones de trabajo. Participan en ellas 168 representantes de instancias de la Administración Pública Federal y Estatal, institutos

estatales de la mujer, académicas, ONG y organizaciones religiosas. Sus principales objetivos son: promover la coordinación interinstitucional; elaborar propuestas e iniciativas de política pública con enfoque de género en materia de migración; contribuir al desarrollo de estrategias y programas dirigidos a mujeres migrantes; promover y difundir los derechos humanos de las mujeres migrantes y propiciar el intercambio de experiencias, investigaciones e información sobre género y migración.

541. A partir de 2006, el INMUJERES inició el proyecto para conformar la Red nacional para la atención de mujeres afectadas por el fenómeno migratorio, con los objetivos de promover políticas públicas en materia de género y migración e impulsar modelos de atención acordes con los instrumentos internacionales, orientados a la protección de los derechos humanos y al desarrollo de las capacidades de las mujeres migrantes, trabajando de manera coordinada con diversas instancias de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, organismos no gubernamentales e instituciones académicas.

542. Con base en los compromisos derivados del trabajo de la Mesa de Coordinación Interinstitucional de Género y Migración, así como de las reuniones regionales de la Red para la atención de las mujeres afectadas por el fenómeno migratorio, se propuso la realización de la Semana nacional de migración, cuyos enfoques serán los de género y derechos humanos y se efectuará del 20 al 24 de octubre de 2008, con la concurrencia de instancias de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal; centros de educación superior, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones religiosas y organismos internacionales.

543. A partir de 2007, el INMUJERES incorporó en el Programa nacional para la igualdad entre mujeres y hombres 2007-2012, estrategias y líneas de acción relativas a la protección de los derechos humanos de las mujeres migrantes, entre ellos en el Objetivo estratégico 1, Estrategia 1.5, línea de acción 1.5.4, y Estrategia 1.6, Línea de acción 1.6.5; Objetivo estratégico 2, Garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación, en el marco del estado de derecho, Estrategia 2.3. Asegurar la estricta observancia y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de discriminación, discriminación por edad y la igualdad de trato para el goce de sus derechos. Líneas de Acción, 2.3.1. Impulsar la armonización legislativa nacional en derechos humanos de las mujeres acorde con las convenciones y tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, especialmente para mujeres con discapacidades, reclusas, migrantes, adultas mayores, niñas, niños y adolescentes; 2.3.6. Fortalecer la capacitación y profesionalización de funcionarios públicos que prestan servicios en estaciones migratorias, centros de readaptación social e instituciones de salud y de justicia, en materia de derechos humanos de las mujeres y equidad género; 2.3.7. Establecer la Red nacional de servicios integrales de canalización a servicios básicos, orientación, asesoría legal, psicológica, de salud, de vinculación o intermediación laboral, que atienda a mujeres en tránsito o en situación de migración internacional y nacional, para tutelar sus derechos humanos con la concurrencia de las entidades federativas y las instancias competentes de la Federación; Objetivo Estratégico 3, Estrategia 3.3. Líneas de Acción 3.3.1. 3.3.6.

XIII. ARTÍCULO 13. DEBIDO PROCESO EN LA EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS

A. Avances legislativos

544. De acuerdo con el marco legal en México, corresponde al Ejecutivo federal determinar la expulsión de algún extranjero que incurra en las hipótesis previstas en el artículo 33 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 125 de la Ley general de población.

545. En la práctica, esta facultad se ejerce a través del Instituto Nacional de Migración (INM), el cual se rige por el Reglamento de la Ley general de población para llevar a cabo los procedimientos de expulsión, como se establece en la fracción VI, del artículo 27, de la Ley orgánica de la administración pública federal, así como en el Reglamento Interior del INM¹²⁷.

546. Cabe señalar que la diferencia entre el procedimiento de expulsión contemplado en el artículo 33 constitucional y el del artículo 125 de la Ley general de población, el primero es un recurso excepcional que compete exclusivamente al Ejecutivo de la Unión y no proceden los recursos de amparo y revisión aunque la resolución debe estar debidamente fundada y motivada; en el segundo caso se trata de una cuestión administrativa en la cual se puede acudir a los recursos legales de amparo y revisión.

547. El Reglamento de la Ley general de población de 1992, fue abrogado y sustituido por el reglamento vigente¹²⁸ publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de abril de 2000.

548. En el caso de que se determine la expulsión de un extranjero, pero que dicha expulsión no se lleve a cabo de inmediato, la persona podrá ser asegurada y deberá ser puesta a disposición del responsable de una estación migratoria.

549. De conformidad con el artículo 209 del reglamento citado, cuando se asegura al extranjero o extranjera en la estación migratoria en virtud de haber violado la Ley general de población, se procede de la siguiente forma:

- a) Se le practica examen médico, mediante el cual se certificarán las condiciones psicofísicas del mismo.
- b) Se le permite comunicarse con la persona que solicite, vía telefónica o por cualquier otro medio de que se disponga.

¹²⁷ El capítulo VIII, Sanciones del artículo 125 de la Ley general de población, faculta al INM para dar salida a un extranjero y el artículo 126 para readmitirlo. Si se trata de algún otro caso de expulsión, distinto al planteado por estos artículos, el fundamento es el artículo 33 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que "el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

¹²⁸ Véase <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-120.pdf>, correspondiente al artículo 12 del Pacto dentro del cual ha sido incluido el reglamento en cuestión.

- c) En caso de que así lo solicite, se notifica de inmediato a su representante consular acreditado en México y, en caso de no contar con pasaporte, se solicitará la expedición de éste o del documento de identidad y viaje.
- d) Se levanta inventario de las pertenencias que traiga consigo, que se depositarán en el área establecida para ello.
- e) Desde el momento en que se asegura al migrante, se procede a tomar su declaración mediante acta administrativa y en presencia de dos testigos, haciéndole saber los hechos que se le imputan, su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; ello siempre y cuando la autoridad migratoria no le hubiere tomado declaración al momento de ser asegurado. En caso de ser necesario, se habilitará traductor para el desahogo de la diligencia.

550. Asimismo, cuando un representante consular acreditado, un extranjero con residencia legal, o un mexicano lo solicite, el extranjero o extranjera podrá ser puesto bajo su custodia, siempre y cuando acredite los supuestos previstos en el artículo 153 de la ley. La custodia tendrá vigencia en tanto no se ejecute la orden de expulsión correspondiente¹²⁹.

**Expulsiones con base en el Reglamento de la
Ley general de población**

Año	DF	INM Total
2002	6.479	110.573
2003	7.533	178.519
2004	7.542	211.218
2005	7.984	221.756
2006	3.822	179.345
2007	3.214	45.785
2008 (hasta marzo)	655	10.855

Fuente: Instituto Nacional de Migración, junio de 2008.

Los datos a 2006 incluyen las repatriaciones voluntarias, los oficios de salida y oficios de salida para regulaciones. A partir de 2007 se hizo una división. El dato de 2007 corresponde únicamente a expulsados.

551. En materia de refugiados, el reglamento dispone en su artículo 166, fracción VIII, inciso d) que el refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a algún otro en donde su vida, su libertad o seguridad se vean amenazadas.

¹²⁹ Artículo 211, fracción III, del Reglamento de la Ley general de población.

B. Criterios judiciales

552. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que incluso en la aplicación del artículo 33 constitucional, el titular del Ejecutivo federal está obligado a fundar y motivar, razón por la cual también procede el juicio de amparo. Al respecto la SCJN indicó que:

"Si el artículo 33 de la propia Carta Fundamental, faculta al Ejecutivo de la Unión, en forma exclusiva, para hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de previo juicio, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, no exime a dicho alto funcionario, de la obligación que tiene, como toda autoridad en el país, de fundar y motivar la causa legal de su procedimiento, por la molestia que causa con la deportación, ya que esa garantía está establecida por el artículo 16 de la propia Constitución. En consecuencia, sus actos no pueden ser arbitrarios, sino que deben estar sujetos a las normas que la misma Carta Fundamental y las leyes establecen. Siendo así, procede el juicio de garantías contra sus determinaciones, conforme al artículo 103, fracción I, expresados, para lo cual debe seguirse el procedimiento establecido por la ley reglamentaria respectiva."¹³⁰

553. Esta opinión ha sido refrendada en 2005 a tenor del siguiente criterio:

"... procede el juicio de nulidad..., aun cuando en él se ordene a un extranjero que abandone el país; lo anterior, en virtud de que en tratándose de esos actos, la legislación fiscal federal no exige mayores requisitos que los que contempla la Ley de amparo para otorgar la suspensión del acto impugnado, pues sus consecuencias no deben confundirse con la expulsión aplicada por el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 33 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, caso en el que sí resultaría procedente el juicio de garantías sin necesidad de agotar algún recurso o medio legal de defensa, pues tratándose de tal determinación, la legislación de amparo, en su artículo 123, fracción I, prevé el otorgamiento de la suspensión de plano."¹³¹

554. En diciembre de 2007, la SCJN emitió la tesis jurisprudencial que establece la procedencia de decretar la suspensión de oficio contra la expulsión de un extranjero ordenada por una autoridad administrativa con fundamento en la Ley general de población¹³².

¹³⁰ Extranjeros, su expulsión debe ser justificada. Diederichsen trier walter, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XCV, 5ª época, enero de 1948 pág. 720.

¹³¹ Definitividad en el amparo. Contra la determinación emitida por el Instituto Nacional de Migración al resolver el recurso de revisión a que se refiere el artículo 83 de la Ley federal de procedimiento administrativo, debe agotarse previamente el juicio de nulidad, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIII, febrero de 2006, tesis XX.1 69 A, pág. 1797.

¹³² Suspensión de oficio. Procede decretarla de plano contra la expulsión de extranjeros ordenada por una autoridad administrativa con fundamento en la Ley general de población, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, diciembre de 2007, tesis P./J. 80/2007, pág. 13.

C. Medidas institucionales

1. Refugiados guatemaltecos

555. En 1999 concluyó el programa de repatriación voluntaria para alrededor de 46.000 refugiados guatemaltecos que a principios de los años ochenta habían ingresado a México huyendo de la violencia en su país. Bajo dicho programa de apoyo a la repatriación, regresaron a Guatemala 42.737 refugiados y sus descendientes nacidos en México. Aquellos que decidieron permanecer en México pudieron hacerlo con base en la reforma legislativa de 1996 que creó la categoría de asimilado y dio comienzo al programa de regularización migratoria. En coordinación con el INM, entre 1996 y 1999 se entregó documentación que consistió en 8.149 formas migratorias de no migrantes visitantes y 10.686 de inmigrantes asimilados.

556. Bajo el programa de naturalización, de 1996 a 2004 la Secretaría de Relaciones Exteriores entregó 10.098 cartas de naturalización a ex refugiados guatemaltecos que adquirieron la nacionalidad mexicana.

2. Otros refugiados

557. Adicionalmente, México ha recibido solicitudes de refugio de origen diverso al arriba descrito. Entre 2002 y el 23 de julio de 2008 los refugiados reconocidos por México y sus dependientes sumaron un total de 517 personas. El cuadro a continuación detalla las cifras de solicitantes de refugio y aquellos a los que se les ha reconocido tal estatus en este período.

Año	Solicitantes			Reconocidos			No reconocidos		
	Titulares	Dependientes	Total	Titulares	Dependientes	Total	Titulares	Dependientes	Total
2002	204	17	221	44	2	46	68	7	75
2003	233	39	272	38	2	40	134	24	158
2004	333	68	401	60	12	72	135	22	157
2005	599	86	685	116	15	131	123	68	191
2006	435	68	503	75	8	83	107	39	146
2007	321	54	375	71	17	88	125	21	146
2008*	157	34	191	42	15	57	43	9	52
Total	2.282	366	2.648	446	71	517	735	190	925

558. El 12 de abril de 2007, el Instituto Nacional de Migración (INM) emitió una circular mediante la cual establece la forma en que deberá instrumentarse el principio de no devolución de los refugiados. Asimismo, a través de la circular CRM/016/2007 del 3 de julio de 2007 dispuso que, previa recomendación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), no podrán ser devueltos los extranjeros provenientes de países respecto de los cuales existan lineamientos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre la no devolución, o bien que dichos refugiados hubiesen sido objeto de tortura o tratos degradantes, conforme a lo establecido en los instrumentos internacionales de los que México es parte.

559. Lo anterior se aplica aun en los casos en que los extranjeros no hubiesen reunido los requisitos previstos para obtener el estatuto de refugiado. Asimismo, la circular conjunta de dichas instituciones (CRM/028/2007 de 13 de noviembre de 2007) señala que una vez registrada

la solicitud y en tanto no sea resuelta, se solicitará a las autoridades migratorias que se abstengan de tomar medidas de expulsión respecto del solicitante.

3. Programas de regularización migratoria

560. Como una de las actividades del INM para proteger los derechos humanos de los migrantes, se implementó el Programa de regularización migratoria, por medio del cual el Instituto Nacional de Migración (INM) ha regularizado a poco más de 20.000 extranjeros en el período que cubre el presente informe. Mayor detalle se puede observar en el anexo 13.1.

561. La finalidad de este programa es abatir la estancia irregular en el país, la cual puede ser un incentivo a la violación de los derechos humanos de los migrantes, en especial de aquellos provenientes de Centroamérica, ya que teniendo una presencia irregular en el país, podrían convertirse en víctimas de sus empleadores.

4. Reparaciones

562. En caso de que se decida la expulsión de un extranjero, éste puede optar por dos vías para obtener una reparación efectiva: la judicial y la no judicial¹³³.

563. Por lo que respecta a la vía no judicial, pueden recurrir a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para solicitar que se inicie un procedimiento administrativo en contra del servidor público que dictó la orden de expulsión. En caso de que la SFP determine la responsabilidad de dicho servidor y éste haya causado daños y perjuicios a los agraviados, éstos pueden acudir al Órgano Interno de Control del INM para que emita el dictamen correspondiente para el pago de la indemnización.

564. Asimismo, cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la dependencia que corresponda se limitará a determinarlos en cantidad líquida y emitir la orden de pago respectiva.

565. Igualmente, los ofendidos pueden optar por la vía judicial y solicitar a dicha autoridad el pago de la indemnización por daños y perjuicios y, en su caso, el daño moral al que se refiere el Código Civil Federal.

566. Asimismo, la Ley federal de responsabilidad patrimonial del Estado que entró en vigor el 1º de enero de 2005, fija las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado¹³⁴. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

¹³³ Informe inicial de México al Comité sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Documento CMW/C/MEX/1, párrs. 48 a 51.

¹³⁴ Artículo 113, párrafo 2, de la Constitución federal.

567. Conforme al artículo 20 de la citada ley, cuando una decisión de expulsión ya ejecutada sea ulteriormente revocada, no presupone por sí misma un derecho a indemnización.

XIV. ARTÍCULO 14. GARANTÍAS JUDICIALES

568. Como se informó al Comité en 2000¹³⁵, la Constitución mexicana y las leyes que de ella emanan garantizan a todo acusado el derecho de ser informado sobre los motivos y causas de la acusación, a ser oído públicamente en juicio por un tribunal competente e imparcial, y a ser careado con las personas que lo acusan. Uno de los derechos que garantiza la Constitución y las leyes a favor de todo acusado, es que el mismo esté presente en todas las etapas de la averiguación previa y del proceso, en las que puede aportar en su defensa los elementos de prueba que considere pertinentes.

569. Las leyes procesales penales garantizan la publicidad de las audiencias, en las que el inculcado puede defenderse por sí mismo o por su defensor, teniendo ambos pleno uso de la palabra para tal efecto (artículos 86 y 90 del Código Federal de Procedimientos Penales).

570. Por lo que se refiere a la recomendación del Comité, en el sentido de enmendar las disposiciones legales necesarias para asegurar que sea el Estado el que debe probar que las confesiones que se utilizan como evidencia sean dadas por propia voluntad del acusado y que no puedan usarse como evidencia en el juicio las confesiones extraídas por la fuerza, cabe reiterar que en México, la confesión extraída mediante coerción no puede ser esgrimida como evidencia contra el acusado.

571. Al respecto, la ley establece que ninguna confesión sustraída por coerción es admisible como prueba. Para el perfeccionamiento de esta prueba, la legislación penal exige una serie de requisitos sin los cuales pierde todo valor probatorio: entre otros, que sea hecha ante autoridad jurisdiccional y en compañía de una persona de confianza del acusado, lo que garantiza que la confesión no pueda ser extraída por coerción. Además, la confesión por sí sola no es elemento probatorio suficiente para condenar a ninguna persona.

572. En las observaciones finales del Comité al cuarto informe periódico presentado por México, el Comité resaltaba que "procedimiento criminal establecido y aplicado en México obstaculizaba el cumplimiento cabal del artículo 14 del Pacto, que exige que el juicio se realice ante el juez, en presencia del acusado y con publicidad"¹³⁶.

573. El Estado mexicano reconoce que uno de los principales retos consiste en reformar al sistema de seguridad pública y de justicia penal para garantizar el respeto a los derechos humanos. Para ello, como se mencionó en relación al artículo 9 del Pacto y como se expone

¹³⁵ Ver adición al Cuarto informe periódico de México al Comité de Derechos Humanos, documento CCPR/C/123/Add.2 de 28 de abril de 2000.

¹³⁶ "Examen de los informes presentado por los Estados Partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Observaciones del Comité de Derechos Humanos, México", Comité de Derechos Humanos, 66º período de sesiones, CCPR/C/79/Add.109, 27 de julio de 1999, párr. 11.

más abajo, el 18 de junio de 2008 fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto por el cual se reforman los artículos 16, 17, 18, 20, 21, 22, 73, 122, y 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución federal en materia judicial, a efecto de establecer el proceso penal acusatorio, que va más allá de lo mencionado en dicha observación y se irá implantando en los próximos años.

A. Avances legislativos

574. El 11 de junio de 1999 se reformaron una serie de disposiciones que, de manera conjunta, tienen como finalidad el fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en su carácter de tribunal constitucional estableciendo expresamente las facultades de la Corte y el Consejo de la Judicatura Federal.

575. Se modificó el artículo 94 constitucional¹³⁷ con el objetivo de facultar al Consejo de la Judicatura para decidir sobre el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los tribunales y juzgados federales.

576. En esa misma fecha, se reformó el artículo 100 constitucional¹³⁸, referente al Consejo de la Judicatura Federal, a través del cual se estableció la independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

577. Mediante una adición al artículo 20 constitucional¹³⁹, publicada el 21 de septiembre de 2000, se establecen los derechos de las víctimas y/o ofendido dentro del proceso penal. Entre los mismos se encuentran:

- a) El derecho a recibir asesoría jurídica, atención médica y psicológica de urgencia;
- b) El derecho a ser informado, cuando lo solicite, del desarrollo del procedimiento;
- c) El derecho a coadyuvar con el ministerio público, tanto en la averiguación previa como en el proceso, aportando los elementos de prueba con los que cuente;
- d) El derecho a la reparación del daño;
- e) En caso de que la víctima y/o ofendido sean menores de edad, tendrá derecho a negarse a ser careado con el acusado en casos de secuestro o violación;
- f) El derecho a solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.

¹³⁷ Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_140_11jun99_ima.pdf.

¹³⁸ Ídem.

¹³⁹ Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_149_21sep00_ima.pdf Última reforma 18 de junio de 2008 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf.

578. Siguiendo con el desarrollo del artículo 20 constitucional, cabe señalar que, en materia de reparación del daño, el ministerio público está obligado a solicitar la misma y que el juez no podrá absolver al sentenciado en esta materia de haberse emitido una sentencia condenatoria. El procedimiento a través del cual se ejecutarán las sentencias en materia de reparación del daño, de conformidad con el texto constitucional, se fijará en la ley correspondiente, misma que aún no se ha emitido.

579. El 17 de mayo de 2001, se reformaron los artículos 95, fracción X; 99, primer párrafo, y 105, cuarto párrafo; y se adicionaron un tercer párrafo al artículo 99, recorriéndose los demás en su orden, los párrafos quinto y sexto al artículo 105, y un segundo y tercer párrafo al artículo 113, todos de la Ley de amparo, a fin de incluir la figura del cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo en el texto de la ley secundaria. Con esta propuesta se faculta expresamente a las salas de la SCJN para resolver el recurso de queja interpuesto contra la resolución del tribunal colegiado en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo¹⁴⁰.

580. El 14 de agosto de 2001, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación, la reforma al artículo 2 constitucional¹⁴¹ para incluir dentro de este ordenamiento los derechos de los pueblos indígenas. Dentro de ésta se establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, considerando, en todo juicio o procedimientos del que sean parte, individual o colectivamente, sus costumbres y especificidades culturales. Además, se establece el derecho de cualquier persona indígena a contar con un traductor y defensor que tenga conocimiento de su lengua y cultura.

581. El 12 de marzo de 2006 entró en vigor la reforma al artículo 18 constitucional que modificó la edad para aplicar como medida el tratamiento en internación a los adolescentes mayores de 14 años y menores de 18 años de edad por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves y ello por el tiempo más breve que proceda. Esta reforma establece un sistema de justicia especializado para adolescentes. Sustituye el término menor infractor, por el de adolescente y las denominadas infracciones, por conducta tipificada como delito por las leyes penales.

582. El procedimiento de adolescentes ya no tendrá carácter administrativo puesto que la sustanciación no dependerá de un órgano administrativo, sino que existirá un procedimiento específico de carácter jurisdiccional, y de procuración de justicia. La reforma dispone que la instancia jurídica y la parte ejecutiva no formen parte de la misma entidad (como ocurría antes: la Secretaría de Seguridad Pública participaba como juez y parte). Así, la instancia jurídica es el Consejo de Menores y la parte ejecutiva la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores.

¹⁴⁰ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-9.pdf>.

¹⁴¹ Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf.

1. Reforma del Sistema de seguridad pública y justicia penal

583. Con la "Reforma del sistema de seguridad pública y justicia penal" publicada el 18 de junio de 2008 en el *Diario Oficial* de la Federación, se reformaron los artículos 16, 17, 18, 20, 21, 22, 73, 122, y 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución federal en materia judicial, a efecto de establecer el proceso penal acusatorio, que supone un cambio radical en el sistema de impartición de justicia en México.

584. La reforma propone un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para éste. Tal sistema se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con las características de acusatoriedad y oralidad. La primera, para asegurar una trilogía procesal en la que el ministerio público sea la parte acusadora, el inculcado esté en posibilidades de defenderse y que sea un juez quien determine lo conducente. La oralidad contribuirá a fomentar la transparencia, garantizando al mismo tiempo una relación directa entre el juez y las partes, propiciando que los procedimientos penales sean más ágiles y sencillos.

585. Prevé la inclusión de un juez de control que resuelva, en forma inmediata y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad que así lo requieran, cuidando que se respeten las garantías de las partes y que la actuación de la parte acusadora sea apegada a derecho. El juez de control se hará cargo del asunto una vez vinculado a proceso el indiciado, hasta el auto de apertura a juicio. Un juez o tribunal que no haya tenido contacto con la causa, llevará a cabo el juicio oral, y un juez ejecutor vigilará y controlará la ejecución de la pena.

586. Contempla mecanismos alternativos de solución de controversias que procuren asegurar la reparación del daño a las víctimas de un delito. Tales mecanismos estarán sujetos a supervisión judicial en los términos que la legislación secundaria lo juzgue conveniente. Esta medida generará economía procesal, además de alcanzar un objetivo fundamental: lograr que la víctima de un delito esté protegida y que el inculcado se responsabilice de sus acciones, reparando en lo posible el daño causado.

587. Elimina la "persona de confianza" en la defensa del imputado y garantiza el derecho a una defensa adecuada por abogado. Para consolidar tal objetivo y que éste se cumpla en igualdad de condiciones, se prevé asegurar un servicio de defensoría pública de calidad para la población y garantizar las condiciones para un servicio profesional de carrera de los defensores, estableciendo que sus emolumentos no podrán ser inferiores a los que correspondan a los agentes del ministerio público.

588. Dispone que el sistema procesal penal acusatorio entre en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años. Por lo pronto, el mismo 18 de junio de 2008 se aprobó el Decreto que reforma el artículo primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

589. Propone un régimen especial para la delincuencia organizada y faculta al Congreso de la Unión a legislar sobre esta materia. Para estos casos autoriza decretar arraigo a una persona por parte del juez de control y a solicitud del ministerio público, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, siempre y cuando ello sea necesario para el éxito de la investigación, la

protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. No podrá exceder de 40 días, plazo prorrogable únicamente cuando el ministerio público acredite que subsisten las causas que le dieron origen, y en ningún caso podrá exceder los 80 días.

590. Las disposiciones excepcionales que se establecen para delincuencia organizada están dirigidas exclusivamente al combate de este tipo de criminalidad y de ninguna manera podrán utilizarse para otras conductas, lo que impedirá a la autoridad competente el ejercicio abusivo de las facultades conferidas en contra de luchadores sociales o a aquellas personas que se opongan o critiquen a un régimen determinado.

591. La definición contiene elementos que distinguen al tipo penal de delincuencia organizada al de asociación delictuosa, pues este último aplica para cualquier delito previsto en la legislación penal, mientras que el régimen de delincuencia organizada se crea para el tratamiento de un fenómeno muy particular de delincuencia con capacidad de operación, organización, sofisticación, e impacto.

592. Esta reforma constitucional obedece a las recurrentes demandas de modernizar el sistema de impartición de justicia con el objeto de dar vigencia plena a las garantías individuales consagradas en la Constitución sin entorpecer la tarea fundamental del Estado mexicano de garantizar la seguridad debida a las personas y la propiedad, así como el respeto al estado de derecho.

2. Justicia militar

593. La existencia del fuero de guerra en el orden jurídico mexicano encuentra su sustento en el artículo 13 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Este precepto, que establece la prohibición de leyes privativas y la existencia de tribunales especiales o privativos, señala también de manera expresa y por demás categórica:

"... Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda..."

594. De la propia formulación de dicho artículo, se desprende que el fuero de guerra no constituye un fuero de excepción o de privilegio en favor de los militares. Entraña más bien un reconocimiento de la especialización por materia que garantiza la seguridad jurídica necesaria para la justa y equitativa procuración e impartición de la justicia castrense. En efecto, para lograr este objetivo, es necesario que quienes procuran e imparten la justicia militar cuenten con conocimientos jurídicos en lo general y de índole militar, en lo particular, sobre las materias que forman parte del universo de esa justicia especializada. Todo lo cual repercute en la conformación, sustentación y perfeccionamiento de nuestro estado de derecho.

595. El artículo 57 del Código de Justicia Militar establece que son delitos contra la disciplina militar, tanto los que se señalan en el libro segundo del propio ordenamiento, como los del orden común o federal, cuando sean cometidos en conexión con alguno de los previstos en el Código

de Justicia Militar, o en actos del servicio. De no darse estos extremos, el conocimiento de los mismos será competencia de las autoridades civiles, lo que corrobora que la legislación no pretende privilegio alguno en la aplicación del fuero militar y, por ende, la interpretación del fuero de guerra como privilegio supondría un desconocimiento de la naturaleza de la justicia militar.

596. El artículo 13 constitucional consagra la igualdad ante la ley y ante los tribunales, al prohibir las leyes privativas y los tribunales especiales, pero al establecer el fuero de guerra por delitos y faltas a la disciplina militar, garantiza la seguridad jurídica a través de la procuración e impartición de la justicia paritaria, al impedir su extensión hacia la población civil y cuyo ámbito exclusivo de competencia se circunscribe a los delitos y faltas del orden militar, de conformidad con lo dispuesto por las leyes y reglamentos castrenses, sin perjuicio de los ordenamientos de índole federal o común que pueden resultar aplicables al personal militar cuando un miembro de ejército no esté en servicio activo y no se trate de faltas o delitos contra la disciplina militar.

597. En el siglo XIX, antes de la Ley Juárez de 1858, el fuero militar estaba constituido como un privilegio. Con la entrada en vigor de la Ley Juárez fueron abolidas todas las prerrogativas y los tribunales especializados para los delitos militares subsistieron con el objeto de garantizar una estricta legalidad.

598. Los tribunales militares tienen por objeto la impartición de justicia mediante un órgano especializado, que conoce a profundidad la legislación militar, de la misma manera que un juzgado de distrito conoce únicamente de delitos del orden federal. A mayor abundamiento puede señalarse que las sanciones que establece el Código de Justicia Militar son más rigurosas que las previstas en el orden civil¹⁴².

599. Dada la preocupación que expresó el Comité en ocasión del cuarto informe periódico de México, por la inexistencia de procedimientos institucionalizados para investigar las alegaciones de las violaciones de derechos humanos presuntamente cometidas por militares y por las fuerzas de seguridad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) no ha experimentado impedimento alguno para hacer señalamientos y emitir recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y a la Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR).

600. Como el Comité alentara en la referida ocasión al Estado mexicano a crear procedimientos adecuados para las alegaciones de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares y fuerzas de seguridad, con fecha 30 de junio del 2006, se publicó, en el *Diario Oficial* de la Federación, el decreto por el cual se adicionó un segundo párrafo al artículo 72 y los párrafos segundo y tercero al artículo 73 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por los cuales se facultó a este organismo para solicitar a los órganos internos de control de las diferentes dependencias, el inicio del procedimiento de responsabilidades que deba ser instruido en contra de los servidores públicos correspondientes.

¹⁴² Un estudio reciente del Consejo de la Judicatura dado a conocer en junio de 2008 puso de manifiesto que quienes recurren a tribunales civiles para impugnar algún fallo de los tribunales militares recibe sanciones o fallos más benévolos que los recibidos bajo el fuero militar. Véase: <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/>.

601. Con dicha reforma, la CNDH podrá dar seguimiento, asimismo, a las actuaciones y diligencias que se practiquen en las averiguaciones previas, procedimientos penales y administrativos que se instruyan con motivo de su intervención, sin que ello suponga la posibilidad de intervenir como parte en aquéllos, haciendo o promoviendo las diligencias conducentes para su resolución. En el caso de que algún servidor público, incluyendo militares, en respuesta a un requerimiento de información que le hubiese sido formulado por dicho organismo, rinda informes falsos o parcialmente verdaderos, será sancionado en términos de lo establecido por el artículo 214, fracción V, del Código Penal Federal, acciones con las que se fortalece el respeto de los derechos humanos.

602. No puede pasarse por alto, finalmente, que el artículo 37 a) de la Ley orgánica del poder judicial de la Federación faculta a los tribunales colegiados de circuito para conocer de las sentencias o resoluciones que son dictadas por tribunales militares, independientemente de las penas impuestas. Como resultado de lo anterior, de acuerdo a datos del Consejo de la Judicatura Federal, entre 2000 y 2008, los tribunales colegiados de circuito revisaron 360 sentencias, que fueron dictadas por el Supremo Tribunal Militar.

603. Sólo en el 40% de esos casos el amparo fue negado o desechado, con lo cual se confirmó el criterio del Supremo Tribunal Militar así como la condena dictada contra el soldado o marino. En 125 casos los magistrados federales absolvieron al quejoso, y en 91 casos le concedieron un amparo que obliga al Supremo Tribunal Militar a dictar una nueva sentencia.

3. Disposiciones para asegurar un juicio justo a la población indígena

604. Tratándose de pueblos y comunidades indígenas, la Constitución federal establece que tienen derecho a que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales. Además, deberán ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, para comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, así como a cumplir las sentencias en los centros penitenciarios más cercanos a sus comunidades.

605. El Código Federal de Procedimientos Penales ha retomado las disposiciones establecidas en la Constitución federal, garantizando el derecho a la seguridad jurídica y legalidad de los pueblos y comunidades indígenas.

606. Las entidades federativas de Baja California, Campeche, Chiapas, Durango, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán, han legislado en razón del acceso pleno a la jurisdicción del Estado, siendo éste el que más se ha desarrollado en el ámbito federal, así como en las legislaciones locales.

4. Menores en conflicto con la ley

607. En materia de justicia juvenil, la Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de mayo de 2000, señala en su título cuarto, "Del derecho al debido proceso en caso de infracción a la ley penal", que las normas protegerán a niñas, niños y adolescentes de cualquier injerencia arbitraria o contraria a

sus garantías constitucionales o a los derechos reconocidos en esa ley y en los tratados suscritos por México¹⁴³.

608. A fin de dar cumplimiento a lo anterior, las normas deberán establecer las bases para asegurar que:

- a) No sean sometidos a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
- b) No sean privados de su libertad de manera ilegal o arbitraria. La detención o privación de la libertad del adolescente se llevará a cabo de conformidad con la ley y respetando las garantías de audiencia, defensa y procesales que reconoce la Constitución.
- c) La privación de la libertad sea aplicada siempre y cuando se haya comprobado que se infringió gravemente la ley penal y como último recurso, durante el período más breve posible, atendiendo al principio del interés superior de la infancia.
- d) De aquellos adolescentes que infrinjan la ley penal, su tratamiento o internamiento sea distinto al de los adultos y, consecuentemente se encuentren internados en lugares diferentes de éstos. Para ello se crearán instituciones especializadas para su tratamiento e internamiento.
- e) Se promoverán códigos o leyes en los que se establecerán procedimientos y crearán instituciones y autoridades especializadas para el tratamiento de quienes se alegue han infringido las leyes penales. Entre esas acciones se establecerán ministerios públicos y jueces especializados.
- f) Se considere la importancia de promover la reintegración o adaptación social del adolescente y para que asuma una función constructiva en la sociedad.
- g) Entre las medidas de tratamiento que se apliquen a quienes infrinjan la ley penal, se encuentren las siguientes: el cuidado, orientación, supervisión, asesoramiento, libertad vigilada, colocación de hogares de guarda, programas de enseñanza y formación profesional; así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que sean tratados de manera apropiada para su reintegración y adaptación social, en función de su bienestar, cuidando que la medida aplicada guarde proporción entre las circunstancias de su comisión y la sanción correspondiente.
- h) Todo aquel adolescente que presuntamente ha infringido las leyes penales, tenga derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y a cualquier otra asistencia adecuada, a fin de salvaguardar sus derechos. Consecuentemente, se promoverá el establecimiento de defensores de oficio especializados.

¹⁴³ Artículo 44 de la Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Véase <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-200.pdf>.

- i) En los casos que se presume se han infringido las leyes penales, se respete el derecho a la presencia de sus ascendientes, tutores, custodios o de quienes estén responsabilizados de su cuidado.
- j) A quienes se prive legalmente de su libertad, sean tratados respetando sus derechos humanos y la dignidad inherente a toda persona.
- k) Quienes sean privados de su libertad, tengan derecho a mantener contacto permanente y constante con su familia, con la cual podrán convivir, salvo en los casos que lo impida el interés superior de la infancia.
- l) No procederá la privación de libertad en ningún caso cuando se trate de niñas o niños. Cuando se trate de adolescentes que se encuentren en circunstancias extraordinarias, de abandono o de calle, no podrán ser privados de su libertad por esa situación especialmente difícil.

609. El artículo 46 de la Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes señala que los procedimientos a los que se someta a una o un adolescente que presuntamente haya infringido la ley penal, deberán respetar todas las garantías procesales dispuestas en la Constitución, particularmente las siguientes:

- a) Garantía de presunción de inocencia, de conformidad con la cual se presume inocente mientras no se demuestre lo contrario;
- b) Garantía de celeridad, consistente en el establecimiento de procedimientos orales y sumarios para aquellos que estén privados de su libertad;
- c) Garantía de defensa, que implica los deberes de informar al adolescente, en todo momento, de los cargos que existan en su contra y del desarrollo de las diligencias procesales; asegurarle la asistencia de un defensor de oficio, para el caso de que el adolescente o su representante legal no lo designe y garantizarle que no se le obligue a declarar contra sí mismo, ni contra sus familiares;
- d) Garantía de no ser obligado al careo judicial o ministerial;
- e) Garantía de contradicción, que obliga a dar a conocer oportunamente, al adolescente sometido a proceso todas las diligencias y actuaciones del mismo, a fin de que puedan manifestar lo que a su derecho convenga e interponer recursos;
- f) Garantía de oralidad en el procedimiento, que lleva a que se escuche directamente al adolescente implicado en el proceso.

610. Como resultado de la reforma en materia de derechos indígenas, se modificaron algunas disposiciones de la Ley para el tratamiento de menores infractores las cuales fueron publicadas el 25 de junio de 2003. Se estableció la obligación del Estado de otorgar la más alta prioridad a la defensa y promoción de los derechos de las comunidades indígenas que, entre otras muchas implicaciones, deberá expresarse en el acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

611. Con dicha reforma, se dota al Consejo de Menores de nuevas atribuciones, de tal forma que cuando los menores que están bajo su jurisdicción sean indígenas, se tomen en cuenta los usos y costumbres y la lengua de la comunidad a que pertenezcan. Entre otras medidas se establece la obligación de asignarle un defensor de oficio que conozca su lengua y cultura; y un intérprete.

5. Responsabilidad patrimonial del Estado

612. El 14 de junio de 2002, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación una reforma al artículo 113 de la Constitución federal, relativa a la responsabilidad del Estado en los casos de violación de los derechos humanos y el derecho a la indemnización de las víctimas. En el artículo vigente se lee:

"La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

613. Entre los actos que puedan dar lugar a esta responsabilidad estatal se encuentran violaciones a los derechos humanos reconocidos por el Pacto. Para el Gobierno Federal, al tratarse de una responsabilidad objetiva, no será necesario probar el elemento de culpa del responsable de la violación a fin de que proceda la reparación del daño. Además, el Estado deberá responder inmediatamente al particular, sin la necesidad de que el servidor público sea encontrado responsable, salvaguardando el derecho del Estado en contra del este último.

B. Criterios judiciales

614. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido diversos criterios de alcance garantista en beneficio de los ciudadanos en relación al artículo 20 constitucional respecto de los derechos de las personas ante los tribunales. Estos criterios se refieren en particular al derecho de no autoincriminación, la declaración preparatoria, la presunción de inocencia y el derecho a una defensa adecuada.

615. La SCJN estableció que el derecho de no autoincriminación debe entenderse como la garantía que tiene todo inculcado a no ser obligado a declarar, ya sea confesando o negando los hechos que se le imputan, razón por la cual se prohíben la incomunicación, la intimidación y la tortura, e incluso la confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del ministerio público o del juez, o ante éstos sin la presencia de su defensor, estableciendo que, de no ser así, tal declaración carecerá de valor probatorio. Sin embargo, de dicha garantía no se desprende que el inculcado esté autorizado para declarar con falsedad ante la autoridad, sino solamente a no ser obligado a declarar¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Derecho de no autoincriminación. Alcance del contenido en el artículo 20, apartado a, fracción II, de la Constitución federal. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXI, enero de 2005, tesis 1ª CXXIII/2004, pág. 415.

616. La Primera Sala de la SCJN realizó una distinción entre el derecho genérico de defensa de la garantía de no autoincriminación basada en que el primero otorga al inculcado el derecho a una defensa adecuada mediante actos positivos, mientras que la segunda garantía referida, supone la inactividad del sujeto sobre el que recae la imputación, es decir, el derecho frente a la autoridad de no confesar o confesarse culpable¹⁴⁵.

617. En relación con la declaración preparatoria del inculcado, la SCJN ha establecido que su omisión constituye una violación directa al artículo 20 constitucional, que obliga a reponer el procedimiento a partir del auto de radicación de la investigación ministerial. Por ende, el auto de formal prisión que se dicte sin celebrar la diligencia de declaración en formal preparatoria es violatorio de las garantías individuales en perjuicio del inculcado, por lo que procede concederle el amparo para el efecto de que el juez responsable reponga el procedimiento a partir del auto de radicación de la investigación ministerial, tome la declaración preparatoria del inculcado y en el plazo constitucional resuelva su situación jurídica como en derecho corresponda, en la inteligencia de que tal concesión no produce el efecto de anular las demás actuaciones ministeriales¹⁴⁶.

618. Bajo el análisis del mismo principio, la SCJN ha establecido que si en un juicio penal el Estado no logra demostrar la responsabilidad criminal, el juzgador está obligado a dictar una sentencia en la que se ocupe de analizar todas las cuestiones planteadas y absolver al procesado¹⁴⁷.

619. Tratándose de la garantía del debido proceso legal, la SCJN ha señalado que ésta se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional, por lo que la misma obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el caso, de tal forma que se resuelva sobre todos los puntos litigiosos materia del debate.

620. La SCJN ha considerado que las autoridades tienen la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan; esto es, de expresar las razones de derecho y los motivos de

¹⁴⁵ Derecho de defensa. Sus características y diferencias con la garantía de no autoincriminación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXI, enero de 2005, tesis 1ª CXXIV/2004, pág. 414.

¹⁴⁶ Declaración preparatoria. La omisión de su desahogo origina la reposición del procedimiento (legislación del Distrito Federal). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIV, agosto de 2005, tesis I.2º.P.128P, pág. 2171.

¹⁴⁷ Principio *in dubio pro reo*. Está previsto implícitamente en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXII, agosto de 2005, tesis 1ª LXXIV/2005, pág. 300.

hecho considerados para su dictado, los cuales deben ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad¹⁴⁸.

621. Respecto del derecho de defensa adecuada del procesado, la SCJN ha establecido que el detenido debe contar con asistencia legal desde el momento en que es puesto a disposición del ministerio público.

622. Asimismo, ha señalado que la asistencia del defensor no se limita a su presencia física en las actuaciones judiciales, sino que debe entenderse como la posibilidad real del detenido de contar con la ayuda efectiva del asesor legal. En este sentido, ha determinado que el detenido en flagrancia, en caso de que así lo decida, podrá entrevistarse con quien vaya a fungir como su defensor inmediatamente que lo solicite y antes de rendir su primera declaración¹⁴⁹.

623. El pleno de la SCJN emitió un concepto del derecho de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional el cual consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". La SCJN determinó que dichas formalidades son necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: a) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; c) La oportunidad de alegar; d) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado¹⁵⁰.

624. La SCJN ha establecido que dentro de los requisitos que deben satisfacer los ordenamientos que prevean procedimientos que puedan concluir con la privación de derechos de los gobernados se encuentran los de ofrecer y desahogar pruebas y de alegar actos que deben de estar contemplados en las leyes procesales. Así, para brindar las condiciones materiales necesarias que permitan ejercer los medios de defensa, en respeto del derecho de audiencia, resulta indispensable que el interesado pueda conocer directamente todos los elementos de convicción que aporten las demás partes que concurran al procedimiento, para que pueda imponerse de los hechos y medios de prueba que hayan sido aportados al procedimiento de que

¹⁴⁸ Fundamentación y motivación de las resoluciones jurisdiccionales, deben analizarse a la luz de los artículos 14 y 16 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXII, diciembre de 2005, tesis 1ª/J. 139/2005, pág. 162.

¹⁴⁹ Defensa adecuada. Alcance de dicha garantía en la averiguación previa (interpretación de la fracción II, en relación con las diversas IX y X del artículo 20, apartado a), de la Constitución federal), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIII, mayo de 2006, tesis 1ª/J. 23/2006, pág. 132.

¹⁵⁰ Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, *Apéndice 2000*, novena época, tomo I, tesis 218, pág. 260.

se trate, con objeto de que se facilite la preparación de su defensa, mediante la rendición de pruebas y alegatos dentro de los plazos que la ley prevea para tal efecto¹⁵¹.

625. La SCJN ha entendido que la celebración de la audiencia final en el proceso penal federal debe llevarse a cabo con la presencia del abogado defensor del procesado, ya que de lo contrario se estaría en presencia de una violación a los derechos fundamentales de éste¹⁵².

626. Respecto del derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo delito, la SCJN ha establecido que la anulación de procesos penales y sentencias en virtud de haber sido tramitados ante una autoridad incompetente por razón de fuero, debe tener como efecto declarar la inocencia del procesado y nunca declarar su reposición y remisión a la autoridad competente¹⁵³.

627. Respecto de la obligación del derecho de los gobernados de contar con un recurso judicial, la SCJN ha señalado que el poder público, en cualquiera de sus órganos: ejecutivo, legislativo o judicial, no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, por lo que ha considerado que las normas que impongan requisitos obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, no tienen cabida dentro del sistema jurídico mexicano¹⁵⁴.

628. La SCJN ha reconocido que el artículo 2º de la Constitución federal, reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de agosto de 2001, establece que en el acceso a la jurisdicción estatal deberán ser tomadas en cuenta las costumbres y especificidades culturales de las etnias indígenas, con el derecho de ser asistidos en los juicios y procedimientos, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y su cultura; derechos que se consideran salvaguardados cuando las normas procesales penales tienden a garantizar que los indígenas no queden en estado de indefensión en los procesos penales instruidos en su contra.

629. Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha establecido en favor del acceso a la justicia de los pueblos indígenas que las normas procesales, especialmente aquellas que imponen determinadas cargas, deben interpretarse de la forma que

¹⁵¹ Audiencia, garantía de. Para que se respete en los procedimientos privativos de derechos, la oportunidad de presentar pruebas y alegatos debe ser no sólo formal sino material, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo VII, abril de 1998, tesis P. XXXV/98. pág. 21.

¹⁵² Audiencia de vista en la apelación. Su celebración sin la asistencia del defensor constituye una violación a las leyes del procedimiento penal federal, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, octubre de 2005, tesis 1ª/J. 131/2005, pág. 126.

¹⁵³ Amparo directo en materia penal. Efectos de la resolución en que se concede cuando el tribunal responsable que emite la sentencia reclamada es incompetente por razón de fuero, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XX, julio de 2004, tesis 1ª/J. 21/2004, pág. 26.

¹⁵⁴ Garantía a la tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus alcances, novena época, tomo XXV, abril de 2007, tesis 1ª/J. 42/2007, pág. 124.

resulte más favorable a las comunidades indígenas. Para dicho tribunal, el legislador, al reformar el artículo 4 constitucional, ha establecido diversos procedimientos tuitivos o tutelares, en los que primordialmente se atiende a la necesidad de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, por sus particulares condiciones de desigualdad, facilitándoles el acceso a la tutela judicial para que ésta sea efectiva, mediante el establecimiento de plazos más largos, entre otras situaciones más benéficas, supuesto en el que se encuentran las comunidades indígenas. De esta manera, no se debe colocar a los integrantes de los pueblos indígenas en un verdadero y franco estado de indefensión, al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas procesales que sean irracionales, de acuerdo con su circunstancia de desventaja ampliamente reconocida por el legislador en diversos ordenamientos legales¹⁵⁵.

630. Un tribunal colegiado de circuito determinó que se violan las garantías esenciales del procedimiento penal si el inculpado resulta ser un indígena que no habla o no entiende el idioma español y la autoridad competente no le otorga el derecho de ser asistido por un intérprete de la lengua que aquél habla, en las diligencias procesales llevadas a efecto dentro de la causa penal incoada en su contra, de manera que le sea explicado, mediante la traducción respectiva, el sentido y significado, tanto de lo actuado en el desarrollo de la diligencia, como de lo resuelto en la misma por parte de la autoridad jurisdiccional, pues de lo contrario, no se le suministran los datos necesarios para su defensa, actualizándose de ese modo una violación procesal¹⁵⁶.

631. La SCJN ha definido los alcances del principio de presunción de inocencia en materia procesal penal que impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusado ya que con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares. En consecuencia, este principio opera también en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de "no autor o no partícipe" en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre la culpabilidad¹⁵⁷.

C. Medidas institucionales

632. Con el fin de atacar y prevenir las causas de las violaciones a los derechos humanos en el ámbito de la administración de justicia, la Procuraduría General de la República (PGR) ha establecido el Programa institucional de atención y orientación a la ciudadanía en materia de

¹⁵⁵ Pueblos y comunidades indígenas. La interpretación de las normas procesales debe hacerse de la forma que les sea más favorable, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen tesis relevantes, págs. 839 y 840.

¹⁵⁶ Violación al procedimiento en el juicio penal. Se actualiza si el acusado no habla o no entiende el idioma español y se omite nombrarle un intérprete que lo asista, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo X, octubre de 1999, tesis VI.P.12, pág 1363.

¹⁵⁷ Presunción de inocencia. Alcances de ese principio constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XX, mayo de 2007, tesis 2ª XXXV/2007, pág. 1186.

derechos humanos que consiste en el establecimiento de guardias permanentes, dentro de las agencias del ministerio público, destinadas a recibir y atender inconformidades, así como a brindar la orientación necesaria con el fin de recuperar la confianza de la población en general al servicio y trabajo realizado por la PGR.

633. El sistema de acompañamiento e inspección en derechos humanos de la PGR está destinado a velar por la protección de los derechos humanos de las personas detenidas como presuntos responsables de delitos federales, auxiliándolas con el apoyo jurídico que necesiten. Estas medidas se llevan a cabo durante el traslado, arraigo y extradición de los presuntos responsables.

634. Con base en la Ley federal de defensoría pública de 28 de mayo de 1998, se creó el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) como un órgano del poder judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, con independencia técnica y operativa. A través de la prestación de los servicios de defensoría pública, el IFDP garantiza el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, fiscal, civil y derivada de causas penales federales.

635. El IFDP atiende a la población más desprotegida del país bajo los principios de gratuidad, probidad, honradez y profesionalismo, contribuyendo a superar desigualdades sociales y a consolidar el estado de derecho. A fin de garantizar dichos principios rectores, cuenta con un servicio civil de carrera para los defensores públicos y asesores jurídicos, con mecanismos de ingreso y promoción por concursos y méritos, garantía de permanencia y cursos de capacitación y actualización.

636. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2 constitucional y en el 154 del Código Federal de Procedimientos Penales, que garantizan a la población indígena el derecho de contar con un defensor que tenga conocimiento de su lengua y cultura, el IFDP identificó a 84 abogados que hablaran alguna lengua indígena, de los cuales ha incorporado a 14 que pudieron satisfacer los requisitos legales para ser defensor público federal de los indígenas.

637. El IFDP implantó un programa piloto con estudiantes de derecho cuyos créditos les permitieran cumplir con el requisito de prestación de servicio social bilingüe, e integró un censo de 210 estudiantes con esas características. En conjunto, este personal habla las siguientes lenguas: caposcatli, chatino, chinanteco, chocholteco, chontal, cho'ol, huichol, maya, mayo, mazahua, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, otomí, p'hurepecha, rarámuri, seri, tének, tlapaneco, totonaco, triqui, tzeltal, tzotzil, yaqui, yoreme, zapoteco y zoque.

638. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), cuenta con el programa Promoción de convenios en materia de justicia. Para el ejercicio fiscal 2007, se contó con un presupuesto de 37 millones de pesos, con el cual fueron apoyadas 504 organizaciones sociales y núcleos agrarios que proporcionaron servicios jurídicos en los diversos ámbitos del derecho (asesoría, gestión, defensoría); así como capacitación y difusión de las garantías individuales, derechos humanos y derechos indígenas; y gestión en materia de registro civil y liberación de presos indígenas. Con lo anterior, fueron beneficiadas de manera directa 139.820 personas distribuidas en 2.256 localidades de 451 municipios en 26 entidades federativas.

639. En 2008, el programa tiene un presupuesto anual de 37 millones de pesos, para la suscripción de 535 convenios de concertación con organizaciones sociales y núcleos agrarios aprobados para que desarrollen proyectos de promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas, para beneficiar directamente a un número programado de 120.000 personas.

640. La SCJN ha firmado convenios de colaboración en materia de derechos humanos con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit y las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas de Coahuila, Chiapas, San Luis Potosí, Yucatán, Quintana Roo, Campeche y Aguascalientes, entre otros.

641. Entre los objetivos establecidos con la firma de estos Convenios, destacan:

- a) Realización de jornadas de investigación;
- b) Desarrollo de seminarios, congresos y foros;
- c) Realización de reuniones entre responsables de áreas de interés común;
- d) Asistencia y asesoramiento técnico especializado en desarrollo institucional, organización legal y divulgación de los derechos humanos;
- e) Intercambio de la información producida por las instituciones firmantes que sea de su interés, así como asistencia y asesoramiento técnico especializado para su acceso y sistematización;
- f) Elaboración y publicación de obras de interés común;
- g) Comercialización recíproca de obras realizadas conjunta o separadamente;
- h) Establecimiento de préstamos interbibliotecarios o de publicaciones editadas.

642. Fue celebrada una serie de conferencias impartida por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) sobre la incorporación de estándares internacionales en materia de derechos humanos y ejecución de sentencias de la CoIDH y sobre derechos de la niñez, dirigido a los secretarios de estudio y cuenta, quienes tienen a su cargo el estudio y análisis de los casos que ingresan a la SCJN; así como la elaboración de proyectos para su resolución en esta instancia terminal.

643. En apoyo a la capacitación de los servidores públicos que participan en la función jurisdiccional, se impulsaron programas educativos entre los cuales destacan el Diplomado en derecho internacional de los derechos humanos (dirigido a jueces de distrito y magistrados de circuito, organizado en colaboración con la Oficina del ACNUR, el Instituto de la Judicatura Federal, la Universidad Iberoamericana y la SCJN) y el seminario "El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y su repercusión en los órdenes jurídicos nacionales" (organizado en coordinación con la CoIDH y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos).

1. Situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua

644. En virtud de la compleja situación en Ciudad Juárez, que ha derivado en violencia, homicidios y desapariciones de mujeres desde 1993, el Gobierno de México vio la conveniencia de llevar a cabo estrategias y acciones a través de los tres niveles de Gobierno.

645. El 13 de agosto de 2003, se celebró un convenio de colaboración para la instrumentación de acciones conjuntas en las investigaciones para esclarecer los homicidios de mujeres cometidos con determinadas características y/o patrones conductuales similares, entre la Procuraduría General de la República (PGR) y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, con el objetivo de establecer mecanismos de colaboración, la instrumentación de acciones conjuntas de investigación; así como las bases de coordinación para una política integral que permitan diseñar y ejecutar estrategias comunes en la lucha contra la delincuencia¹⁵⁸.

646. Dentro de las acciones conjuntas, se creó una agencia mixta del ministerio público conformada por un conjunto de agencias ministeriales, federales y locales, asignadas para investigar los delitos correspondientes a la materia del convenio. Dichas agencias cuentan con independencia funcional, por lo que las personas que sean detenidas como presuntas responsables deberán ser puestas a disposición de la agencia del ministerio público que resulte competente.

647. El 18 de febrero de 2004, se publicó, en el *Diario Oficial* de la Federación, el decreto que crea la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

648. El Gobierno del Estado de Chihuahua ha implementado acciones, a fin de salvaguardar el estado de derecho en la entidad. En materia de erradicación de la violencia contra las mujeres, se destacan las más importantes:

- a) Asignación de recursos públicos para garantizar la ejecución de políticas públicas en materia de prevención, investigación, sanción y reparación;
- b) Fortalecimiento de la capacidad institucional en materia de investigación y seguimiento judicial para garantizar sanciones y reparaciones conforme a los estándares internacionales de los que México es parte;
- c) Transformación operativa del ministerio público local que ha repercutido en los siguientes resultados:
 - i) Desarrollo de investigaciones criminales de estricto rigor tecnicocientífico;

¹⁵⁸ "Convenio de Colaboración para la instrumentación de acciones conjuntas en las estrategias para esclarecer los homicidios de mujeres cometidos con determinadas características y/o patrones conductuales", *Diario Oficial* de la Federación, 29 de agosto de 2003. Véase http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=28187&fecha=&pagina=108&seccion=0 (pág. 108).

- ii) Pleno respeto a los derechos de las víctimas, así como al derecho de acceso a la justicia y la verdad de los familiares;
- iii) Restauración de los derechos humanos de las víctimas, implementando las medidas correspondientes para evitar su doble victimización en el proceso de procuración de justicia.

649. El 25 de enero de 2005, se creó una unidad especial de investigación de personas ausentes o extraviadas, con el objetivo de establecer una metodología de trabajo apropiada para localizarlas en coordinación con autoridades locales, estatales y federales.

650. El 30 de enero de 2004, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Acuerdo A/003/04 de la PGR por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez (Chihuahua) (FEAHMCJ).

651. Originalmente, la FEAHMCJ se concentraba de manera exclusiva en homicidios que tuviesen un móvil sexual pero, a partir de la reforma de sus funciones realizada en agosto de 2005, amplió su función persecutoria a todos los casos de homicidios dolosos de mujeres, lo que permitió evitar la duplicación de labores; fomentar la especialización de los recursos humanos y la realización de investigaciones con perspectiva de género; promover la óptima utilización de los recursos financieros y materiales; uniformar la calidad de los resultados producidos, y apoyar a las familias de víctimas para que reciban la atención integral que sea necesaria.

652. La reforma permitió la reorganización de los esquemas y modelos de operación de la FEAHMCJ, mejorar sus capacidades técnicas, jurídicas, científicas y éticas. Adicionalmente, se creó una unidad administrativa para el análisis; así como para llevar a cabo las diligencias de los expedientes iniciados de 1993 a octubre de 2004 y otra unidad administrativa para los casos recientes.

653. La FEAHMCJ cesó sus funciones en 2006 con la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres (FEVIM)¹⁵⁹, con un más amplio espectro de atribuciones y cobertura nacional. A su vez, para mantener la atención en el caso de Ciudad Juárez, el Gobierno del Estado de Chihuahua ha tomado diversas medidas para fortalecer a las instituciones encargadas de la investigación de homicidios de mujeres y la sanción de los responsables, logrando avances en la investigación y solución de casos.

654. En el período comprendido entre el 21 de enero de 1993 y el 23 de mayo de 2008, se llevaron a cabo diligencias con expedientes de averiguación previa correspondientes a 432 casos de homicidios de mujeres registrados. De ellos, el 45,25% ha sido resuelto por una instancia

¹⁵⁹ Acuerdo del Procurador General de la República, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 16 de febrero de 2006. A principios de 2008 se añadió a la FEVIM el tema de trata de mujeres y niñas, pasando a conocerse como FEVIMTRA. Véase: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=151947&pagina=0&fecha=16/02/2006 (pág. 18).

jurisdiccional, el 16,62% se encuentra en proceso ante un órgano jurisdiccional y el 33,02% está en etapa de investigación.

655. El estado procesal de las investigaciones se detalla a continuación.

Estudio procesal analítico y porcentual

Concepto	Número	Porcentaje
Con una resolución de un órgano jurisdiccional	181	41,33
Resueltos por el tribunal para menores	17	3,92
Aún en proceso ante un órgano jurisdiccional	75	16,62
En investigación	137	33,02
Remitidos al ministerio público federal para su diligencia	2	0,46
Archivados	20	4,61
Total	432	

656. A continuación, se presenta un análisis procesal anual de los casos, a efecto de mostrar su situación real y los avances obtenidos como resultado de reconfigurar la estructura y los procesos de la autoridad investigadora.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Resolución de un órgano jurisdiccional	7	8	15	17	17	17	12	15	15	15	16	7	16	2	1	1
Tribunal para menores	2	1	4	4	-	2	-	-	2	-	1	2	-	-	1	-
En proceso ante órgano jurisdiccional	2	2	4	2	6	9	2	2	5	3	2	8	5	10	13	6
En investigación	7	7	13	13	8	6	2	12	14	16	7	1	9	5	4	6
Archivados	1	1	-	1	1	1	2	3	1	2	2	1	2	2	-	-
Total	19	19	36	37	32	36	18	32	37	36	28	19	32	19	19	13

*Cifras hasta el 23 de mayo.

657. Los índices anuales respecto a casos con resolución, proceso y en investigación se presentan a continuación:

	Porcentaje anual de casos con resolución	Porcentaje anual de casos en proceso	Porcentaje anual de casos en investigación
1993	47,36	10,52	36,84
1994	47,36	10,52	36,84
1995	52,77	11,11	36,11
1996	56,73	5,40	35,13
1997	53,12	18,75	25
1998	52,77	25	16,66
1999	66,66	11,11	11,11
2000	46,87	6,25	37,5
2001	45,94	13,51	37,83
2002	41,66	8,33	44,44
2003	60,71	7,14	25
2004	36,64	10,52	42,10

	Porcentaje anual de casos con resolución	Porcentaje anual de casos en proceso	Porcentaje anual de casos en investigación
2005	50	15,62	28,12
2006	10,52	52,63	26,31
2007	10,52	68,42	21,05
2008	7,69	46,15	46,15

658. El Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010 contempla un nuevo sistema de justicia penal con dos ejes fundamentales: una reforma integral al sistema de justicia penal y acciones para su implementación, a través de la creación de estructuras básicas que garanticen su funcionamiento.

659. El nuevo sistema penal del Estado de Chihuahua entró en vigor en enero de 2007 y, en el territorio que comprende a Ciudad Juárez, en enero de 2008.

660. Los objetivos del sistema son:

- a) Reducir la impunidad mediante la profesionalización y especialización de los operadores del sistema a través de procesos de selección y reclutamiento que garanticen su competencia técnica y ética;
- b) Implementar soluciones alternas para las víctimas, con resarcimiento pronto del daño causado;
- c) Procurar la rapidez y la seguridad jurídica mediante procedimientos abreviados;
- d) Alcanzar decisiones judiciales equitativas a través de juicios orales y públicos;
- e) Reducir la prisión preventiva al aplicarla de manera exclusiva a delitos graves.

661. El nuevo marco normativo define los contextos de actuación de las instituciones con perspectiva de género, atendiendo al propósito de que los casos específicos de violencia contra las mujeres sean adecuadamente prevenidos, investigados, sancionados y reparados.

662. Este marco normativo incluye los siguientes ordenamientos:

- a) **Ley orgánica del ministerio público (publicada el 9 de agosto de 2006)**¹⁶⁰. Incorpora en su artículo 5 a la Agencia Estatal de Investigación, el Centro de Estudios Penales y Forenses, la Dirección de Servicios Periciales y Ciencias Forenses y la Dirección de Atención a Víctimas de Violencia de Género y Violencia Familiar, con el objetivo de prevenir la violencia contra las mujeres y asegurar la investigación adecuada de los hechos.
- b) **Ley orgánica del poder judicial del Estado de Chihuahua** (reforma publicada el 9 de agosto de 2006)¹⁶¹. Se crean las figuras de los jueces de garantía y los

¹⁶⁰ Véase: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/historia.asp>.

¹⁶¹ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CHIHUAHUA/Leyes/CHIHLEY065.pdf>.

tribunales de juicio oral¹⁶² que, de acuerdo con los artículos 150 *bis* y 150 *ter*, tienen las siguientes atribuciones:

"Artículo 150 *bis*

Los jueces de garantía tienen las siguientes atribuciones:

Otorgar las autorizaciones judiciales previas que solicite el ministerio público para realizar las actuaciones que priven, restrinjan o perturben los derechos asegurados por la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución política del Estado y los convenios y tratados internacionales vigentes en el país;

Dirigir las audiencias judiciales de la fase de investigación y resolver los incidentes que se promueven en ellas;

Decidir sobre la libertad o prisión preventiva y demás medidas cautelares de los imputados o adolescentes infractores;

Resolver sobre la vinculación a proceso de los imputados o de los adolescentes infractores;

Procurar la solución del conflicto a través de medidas alternas, con las limitaciones que establezca la ley;

Los de causas instruidas a personas mayores de edad al cometer el delito, dirigir la audiencia intermedia;

Dictar sentencia en el procedimiento abreviado; y

Las demás que le otorgue la ley.

Artículo 150 *ter*

Los tribunales de juicio oral en materia penal y los jueces especializados de juicio oral para adolescentes infractores tienen las siguientes atribuciones:

Conocer y juzgar los procesos sometidos a su conocimiento;

Resolver todas las cuestiones que se presentan durante el juicio;

Dictar sentencia con base en las pruebas presentadas durante la audiencia de juicio; y

Las demás que les otorgue la ley."

¹⁶² Se crea también el Centro de Formación y Actualización que tiene por objeto la capacitación, formación, actualización y profesionalización de los funcionarios y empleados del poder judicial del Estado, especialmente en derechos humanos y equidad de género.

- c) **Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua** (publicado el 9 de agosto de 2006)¹⁶³. Consagra los principios de imparcialidad, publicidad, oralidad, eficiencia, concentración e inmediación, como requisitos dentro de los procedimientos penales, con el fin de asegurar una procuración y administración de justicia eficiente. Igualmente, desarrolla los derechos de las víctimas de delitos. Como una protección especial para las mujeres, incluye derechos adicionales para las víctimas de delitos sexuales o de violencia familiar.
- d) **Código Penal del Estado de Chihuahua** (publicado el 27 de diciembre de 2006)¹⁶⁴. Incluye un tipo legal agravado para sancionar el homicidio cometido en contra de mujeres, con una pena de 30 a 60 años de prisión, como una medida disuasiva y de protección especial a las mujeres.
- e) **Ley de justicia penal alternativa del Estado de Chihuahua** (publicada el 9 de diciembre de 2006)¹⁶⁵. Implementa el modelo de justicia alterna, operado por personal altamente capacitado en procesos de negociación y conciliación. Busca la solución de los procesos mediante salidas diversas como los acuerdos reparatorios. Además, establece la organización y operación del Centro de Justicia Alternativa, mismo que desde diciembre de 2006 y abril de 2007 atendió 2.264 casos, de ellos, en 1.448 casos logró una solución entre las partes y en los restantes, 346 casos, el proceso correspondiente continúa en trámite.
- f) **Ley de justicia especial para adolescentes infractores del Estado de Chihuahua** (publicada el 16 de septiembre de 2006)¹⁶⁶. Instauro un sistema que procura la formación integral del adolescente infractor para su reincorporación en la sociedad, alentado toda actividad dirigida a fortalecer el respeto por su dignidad y por los derechos fundamentales de todas las personas.
- g) **Ley de atención y protección a víctimas u ofendidos del delito del Estado de Chihuahua** (publicada el 21 de octubre de 2006)¹⁶⁷. Reconoce los derechos de las víctimas a recibir asesoría jurídica profesional desde el inicio de la investigación y a ser informadas de toda clase de actuaciones celebradas por el ministerio público; así como a recibir asistencia médica o psicológica de urgencia y, en su caso, tratamiento médico o psicológico permanente. Igualmente contempla el derecho de las víctimas a obtener la reparación de daños y perjuicios cuando proceda.

¹⁶³ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CHIHUAHUA/Coóigos/CHIHCOD04.pdf>.

¹⁶⁴ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CHIHUAHUA/Codigos/CHIHCOD08.pdf>.

¹⁶⁵ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CHIHUAHUA/Leyes/CHIHLEY079.pdf>.

¹⁶⁶ Véase: <http://www.juarez.gob.mx/descentralizados/dif/Ley-Adole-Infractores.pdf>.

¹⁶⁷ Véase: http://www.congresochihuahua.gob.mx/nueva/enLinea/biblioteca/leyes/617_06.pdf.

XV. ARTÍCULO 15. NO RETROACTIVIDAD DE LA LEY

663. El principio de no retroactividad de la ley se encuentra consagrado en el artículo 14 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual no impide la posibilidad de aplicar normas más recientes cuando sus disposiciones favorecen al individuo, práctica de larga tradición en el sistema jurídico mexicano que ha sido refrendada y precisada mediante diversos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el período que comprende el presente informe.

A. Criterios judiciales

664. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Dicho tribunal ha considerado las siguientes hipótesis al respecto: a) cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida; b) el caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva; c) también puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley; d) cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. En cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan¹⁶⁸.

665. La SCJN ha interpretado que la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia penal prevista el tercer párrafo del artículo 14 constitucional no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de

¹⁶⁸ Retroactividad de las leyes. Su determinación conforme a la teoría de los componentes de la norma, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIV, octubre de 2001, tesis P./J. 123/2001, pág. 16.

tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. De esa manera, la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado¹⁶⁹.

666. La SCJN ha interpretado que si un individuo es condenado a prisión por la comisión de un delito y con posterioridad se promulga una ley que prevé una sanción menor o elimina el tipo penal, dicho individuo tiene derecho a la aplicación retroactiva de la nueva ley y, por ende, a que se le reduzca la pena o se le otorgue la libertad¹⁷⁰.

667. Asimismo, ha establecido que la modificación de la condena de un reo como consecuencia de una nueva legislación que establece una pena menor es competencia de la autoridad judicial que ha dictado la sentencia condenatoria, en virtud de que el acto de reducción de pena tiene relación directa con la facultad de los jueces para imponer las sanciones¹⁷¹.

668. La SCJN ha determinado que al momento de dictar el auto de libertad provisional bajo caución, la autoridad judicial debe atender a la legislación que sea más favorable al inculpado, ya sea la vigente al momento de suceder el supuesto acto ilícito o la vigente al momento de dictar el propio auto¹⁷².

XVI. ARTÍCULO 16. RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA

A. Avances legislativos

669. Por el hecho de ser mexicanos, los indígenas tienen personalidad jurídica y son titulares de derechos y obligaciones, pero la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos no

¹⁶⁹ Exacta aplicación de la ley en materia penal, garantía de. Su contenido y alcance abarca también a la ley misma, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo I, mayo de 1995, tesis P. IX/95, pág. 82.

¹⁷⁰ Incidente de traslación del tipo y adecuación de la pena. Constituye un derecho protegido constitucionalmente, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XX, diciembre de 2004, tesis 1ª CI/2004, pág. 366.

¹⁷¹ Reducción de la pena. La aplicación de la ley más favorable al reo, aun cuando ya esté en ejecución la sentencia, corresponde a la autoridad judicial (legislación federal, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIII, febrero de 2006, tesis 1ª/J. 174/2005, pág. 455.

¹⁷² Libertad provisional bajo caución. Es un derecho sustantivo respecto del cual rige la excepción contenida en el artículo 14 constitucional en la aplicación retroactiva de la ley en beneficio del reo, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIII, abril de 2001, tesis 1ª/J. 10/2001, pág. 333.

cuenta con disposición alguna que reconozca su personalidad jurídica en lo colectivo y se limita a reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de interés público.

670. Las entidades federativas han incursionado en el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, en constituciones y leyes locales, entre ellas:

- a) Constitución política del Estado de Yucatán;
- b) Ley de derechos y cultura indígena del Estado de Baja California;
- c) Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca;
- d) Ley general de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Durango;
- e) Ley sobre los derechos y el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Jalisco;
- f) Ley de derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Querétaro;
- g) Ley reglamentaria del artículo 9º de la Constitución política del Estado de San Luis Potosí, sobre derechos y cultura indígena;
- h) Ley de derechos, cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Campeche.

671. La Ley de nacionalidad¹⁷³ publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 23 de enero de 1998 fue reformada el 2 de diciembre de 2004 y el 12 de enero de 2005, a fin de ampliar el plazo para que los mexicanos radicados en el extranjero pudieran llevar a cabo el trámite correspondiente para optar por otra nacionalidad sin perder la mexicana.

672. El 29 de mayo de 2000, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la cual tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Para los efectos de la ley, son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes las que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años cumplidos.

673. El 24 de octubre de 2007, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Decreto promulgatorio de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, cuyo artículo 12 reconoce la personalidad jurídica de las personas con discapacidad.

674. Al ratificar la Convención, el Estado mexicano presentó una declaración interpretativa al párrafo 2 del artículo 12, relativo al reconocimiento de la capacidad jurídica, en el sentido de que en caso de conflicto entre dicho párrafo y la legislación nacional, habrá de aplicarse en estricto

¹⁷³ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-51.pdf>.

apego al principio *pro homine*, la norma que confiera mayor protección legal, salvaguarde la dignidad y asegure la integridad física, psicológica, emocional y patrimonial de las personas.

B. Medidas institucionales

675. Como resultado del acuerdo mediante el cual se da a conocer el Programa para el establecimiento del registro nacional de ciudadanos y la expedición de la cédula de identidad ciudadana, publicado el 30 de junio de 1997, se emprendió la tarea de asignar la Clave Única de Registro de Población (CURP)¹⁷⁴ a todas las personas domiciliadas en el país, para su identificación individual; se avanzó en la asignación de la CURP en los registros de personas a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; se previó adicionalmente su incorporación en los registros bajo responsabilidad de las administraciones estatales y municipales, mediante la celebración de acuerdos con las autoridades competentes.

676. Los principales objetivos establecidos en el programa son:

- a) Establecer y operar un sistema integral en materia de registro nacional ciudadano que permita la expedición de un documento oficial con valor jurídico como medio de identificación para garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los individuos;
- b) Contribuir al fortalecimiento de la política poblacional, para hacer posible el acceso de todos los mexicanos a los beneficios del desarrollo político, económico, social y cultural;
- c) Coadyuvar al ejercicio de las funciones de las instituciones públicas con la aportación de información estadística y de los órganos electorales con información certificada y actualizada de los ciudadanos.

677. Con apoyo del Gobierno federal, a través del Programa de modernización integral del Registro Civil, de 1997 a finales de 2007 se equiparon 2.058 oficinas de registro civil de un total de 5.024 en el país. En la dotación de equipo de cómputo y servicios tecnológicos que permitan mejorar la atención al público se ha priorizado a aquellas oficinas que reciben mayor número de solicitudes de trámites y documentos.

678. También se han llevado a cabo campañas de registro de nacimientos en las 32 entidades federativas que integran el país. Estas campañas tienen como propósito acercar el servicio que

¹⁷⁴ La Clave Única de Registro de Población se asigna a todas las personas físicas domiciliadas en el territorio nacional, así como a los nacionales domiciliados en el extranjero cuyo objeto es contar con una clave única como elemento para economizar recursos y contribuir a la simplificación administrativa. Asimismo, fortalece la coordinación de seguridad jurídica de la población. La CURP se integra por 18 elementos, representados por letras y números, que se generan a partir de los datos contenidos en el documento probatorio de identidad (nacimiento, carta de naturalización o documento migratorio) y se refieren a apellidos, nombre, fecha de nacimiento, sexo y la entidad federativa de nacimiento, así como dos elementos que evitan la duplicidad de la clave y garantizan su correcta integración.

presta el registro civil a las comunidades más alejadas y pobres, de modo que los grupos más vulnerables no se vean privados del medio para acreditar su identidad jurídica. Las campañas, en la mayoría de los casos ofrecen el servicio gratuitamente o con un costo simbólico. En estos diez años, se han beneficiado de estas campañas 1.675.749 personas (ver siguiente tabla).

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Aguascalientes	59	186	174	916	684	705	523	456	470	260	4.433
Baja California											0
Baja California Sur				3.244	1.482						4.726
Campeche					537		3.798	848	618	685	6.486
Chiapas				58.298	15.794		54.154	44.536	34.357	51.385	258.524
Chihuahua				20.890	25.730	192.591			18.070	18.015	275.296
Coahuila				3.173	2.288				2.228	1.870	9.559
Colima						2.100					2.100
Distrito Federal				533		267	549	2.055			3.404
Durango				1.622	1.547						3.169
Guanajuato				1.124		3.117	1.906				6.147
Guerrero					19.500		25.227	10.000		6.888	61.615
Hidalgo						7.500					7.500
Jalisco				3.788	3.942	3.632			3.532	2.365	17.259
México				46.887	23.297						70.184
Michoacán				7.498		4.788					12.286
Morelos					5.081	1.186			4.962	4.184	15.413
Nayarit				14.000							14.000
Nuevo León				1.080	223.000	293.165			1.173		518.418
Oaxaca				13.998	27.221		28.544	12.762	7.607	10.190	100.322
Puebla					15.615				1.475	5.141	22.231
Querétaro											0
Quintana Roo							3.826	1.568			5.394
San Luis Potosí				407	51	16			13.049		13.523
Sinaloa				5.373		5.294			1.132	2.909	14.708
Sonora				1.465	1.505						2.970
Tabasco							28.200	3.771		1.008	32.979
Tamaulipas					4.971	7.250				25.578	37.799
Tlaxcala									1.375	1.502	2.877
Veracruz				51.624	30.539		19.000	27.978	27.978	2.348	159.467
Yucatán							2.810	1.062	2.236	1.341	7.449
Zacatecas						62.600					62.600
Total	59	186	174	232.747	379.910	569.461	168.537	105.036	116.559	103.080	1.675.749

* Datos de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal de la SEGOB.

679. El 3 de agosto de 2006, México ratificó los Estatutos del Consejo Latinoamericano de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales, cuya misión es impulsar y facilitar la coordinación, apoyo y cooperación de los organismos e instituciones gubernamentales de los Estados miembros; así como la modernización e incorporación de tecnologías cuya compatibilidad permita la operatividad entre las instituciones a fin de otorgar servicios

confiables, seguros, creíbles y de fe pública, con plena colaboración de los demás organismos públicos y privados.

XVII. ARTÍCULO 17. RESPETO A LA PRIVACIDAD, LA FAMILIA, EL DOMICILIO, LA HONRA Y LA REPUTACIÓN

680. Por lo que se refiere al interés del Comité expuesto en su Observación general N° 16, sobre el sentido que la sociedad mexicana da a los términos de "familia" y "domicilio", se informa que el Código Civil Federal señala en su artículo 29 que el domicilio de las personas físicas es el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios, en ausencia de éstos, el lugar donde simplemente residan y, en su defecto, el lugar donde se encuentren. El domicilio legal de una persona física es el lugar donde la ley le fija su residencia para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, aunque de hecho no esté allí presente.

A. Avances legislativos

681. A finales de 2007, existían dos iniciativas de reforma constitucional. La primera fue presentada al Senado de la República y propone adicionar dos párrafos al artículo 16 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos para que se reconozca la protección de datos de carácter personal como un derecho fundamental. Dicha iniciativa fue aprobada por la LIX Legislatura y fue enviada a la Cámara de Diputados, donde aún esta pendiente su discusión y aprobación.

682. La segunda iniciativa fue enviada por el Ejecutivo el 27 de marzo de 2007 y tiende a reforzar la primera debido a que propone dotar de atribuciones al Congreso de la Unión, para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares (artículo 73 de la Constitución). Dicha iniciativa menciona que dotar al Congreso Federal en este sentido tiene un efecto innegable en la ampliación de la tutela de un derecho fundamental, como es la protección de los datos personales en posesión de particulares, además del beneficio que una legislación de carácter federal sobre la materia puede traer respecto de la economía nacional¹⁷⁵.

683. En virtud de la agenda legislativa, el resultado de estas dos iniciativas será objeto del próximo informe periódico que el Gobierno de México presente al Comité.

B. Criterios judiciales

684. Respecto del concepto de domicilio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha indicado que éste comprende tanto el lugar en el que una persona establece su residencia habitual (elemento objetivo), como todo aquel espacio en el que desarrolla actos y formas de vida calificados como privados (elemento subjetivo). El alcance de este concepto se amplió en materia penal, al considerar que incluye cualquier localización o establecimiento de la persona

¹⁷⁵ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, N° 2221-I, martes 27 de marzo de 2007 <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

de naturaleza accidental y transitoria en donde lleve a cabo actos comprendidos dentro de su esfera privada¹⁷⁶.

685. Sobre la intromisión de la autoridad en el domicilio de las personas, la SCJN ha establecido que sólo puede llevarse a cabo mediante una orden judicial¹⁷⁷. En atención a la inviolabilidad del domicilio, la SCJN ha determinado que toda prueba obtenida con vulneración a dicha garantía carece de eficacia probatoria¹⁷⁸.

686. La SCJN ha precisado que sólo la autoridad judicial federal podrá autorizar la intervención de una comunicación privada. No obstante, ha considerado que no se podrán otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor¹⁷⁹.

687. Respecto al derecho a la privacidad, la SCJN ha determinado que tal derecho está tutelado en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución federal. Dicho numeral establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado, de lo que deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con la limitante que la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las autoridades. La SCJN ha definido los alcances del derecho a la privacidad el cual puede extenderse a una protección que va más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad o vida privada de los gobernados que abarca las

¹⁷⁶ Domicilio. Su Concepto En Materia Penal, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, agosto de 2007, tesis 1ª L/2007, pág. 363.

¹⁷⁷ Órdenes de cateo. Las disposiciones legales que autorizan su expedición a autoridades administrativas, son violatorias del artículo 16 constitucional (artículos 156 y 157 del Código Fiscal del Estado de Nuevo León), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVIII, agosto de 2003, tesis P. XII/2003, pág. 51.

¹⁷⁸ Cateo. En acatamiento a la garantía de inviolabilidad del domicilio, la orden emitida por la autoridad judicial, debe reunir los requisitos previstos en el artículo 16 de la Constitución, de lo contrario dicha orden y las pruebas que se hayan obtenido como consecuencia directa de la misma, carecen de existencia legal y eficacia probatoria, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, agosto de 2007, tesis 1ª/J. 22/2007, pág. 111.

¹⁷⁹ Comunicaciones privadas. Las pruebas ofrecidas dentro de un juicio civil, obtenidas por un gobernado sin respetar la inviolabilidad de aquéllas, constituyen un ilícito constitucional, por lo que resultan contrarias a derecho y no deben admitirse por el juzgador correspondiente, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XII, diciembre de 2000, tesis 2ª CLXI/2000, pág. 428.

intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida¹⁸⁰.

688. Relacionado con el derecho a la privacidad, la SCJN determinó que el secreto bancario o financiero es parte de la vida privada del deudor o del cliente y, por lo tanto, está protegido por dicha garantía de seguridad jurídica¹⁸¹.

689. Sin embargo, respecto del criterio anterior, existen excepciones. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció que la autoridad electoral puede requerir a las autoridades financieras para que revelen información de carácter financiero (secreto bancario o fiduciario) cuando la investigación que esté realizando verse sobre recursos que correspondan al financiamiento de los partidos políticos. Tal situación quedó superada con la reforma constitucional de 2007 donde expresamente fue establecido que en cumplimiento de las facultades de fiscalización de la autoridad electoral no estarán limitadas por el secreto bancario, fiduciario o fiscal¹⁸².

690. Por lo que se refiere a la protección de la honra y la reputación, la SCJN ha determinado que el derecho fundamental a la vida privada consiste en la facultad que tienen los individuos para no ser interferidos o molestados por persona o entidad alguna, en todo aquello que desean compartir únicamente con quienes ellos eligen. Asimismo, ha establecido que existen una serie de derechos destinados a la protección de la vida privada, entre ellos el del honor. Por ello, cuando se lesiona el honor de alguien con una manifestación o expresión maliciosa, se afecta su vida privada¹⁸³.

¹⁸⁰ Derecho a la privacidad o intimidad. Está protegido por el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVII, mayo de 2008, tesis 2ª LXLIII/2008, pág. 229.

¹⁸¹ Secreto financiero o bancario. Es parte del derecho a la vida privada del cliente o deudor y, por tanto, está protegido por la garantía de seguridad jurídica en su vertiente de derecho a la privacidad o intimidad, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVII, mayo de 2008, tesis 2ª LXIV/2008, pág. 234.

¹⁸² Secreto bancario. El instituto federal electoral puede requerir información confidencial cuando la investigación se relacione con recursos privados de los partidos políticos, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, pág. 922 y 923.

¹⁸³ Vida privada. El artículo 10 de la Ley sobre delitos de imprenta, al proteger el honor y la reputación frente a cualquier manifestación o expresión maliciosa, no excede el límite establecido por el artículo 70 de la Constitución federal, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, julio de 2007, tesis 1ª CXLVIII/2007, pág. 272.

691. El TEPJF ha establecido que la tutela de la honra y reputación durante el desarrollo de una contienda electoral se justifica por tratarse de derechos fundamentales que se reconocen en la libertad de expresión¹⁸⁴.

C. Medidas institucionales

692. En el plazo que comprende el presente informe se han implementado diversos planes y programas tendientes a evitar injerencias ilegales o arbitrarias contra la vida privada de los ciudadanos, su familia, su domicilio o su correspondencia, así como ataques a su honra y reputación, por parte de servidores públicos. Dichos programas abarcan la capacitación de funcionarios, el acompañamiento y asesoría a las víctimas de dichos actos, así como una serie de convenios de colaboración entre distintas instancias, destacando los celebrados con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a fin de agilizar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por este organismo.

XVIII. ARTÍCULO 18. DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y RELIGIÓN

A. Avances legislativos

693. En la legislación nacional no se establecen, en estricto sentido, disposiciones que regulen la libertad religiosa de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, existe disposición expresa en la Constitución sobre el derecho a la preservación de su identidad cultural, el cual implica el reconocimiento, fomento y difusión de la riqueza cultural de los pueblos indígenas inserta en su identidad, representada por el lenguaje, la indumentaria y las prácticas económicas, sociales y religiosas, que forman parte de su cosmovisión.

694. El 16 de agosto de 2001, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación una reforma al artículo 1 constitucional¹⁸⁵, mediante la cual se prohíbe toda discriminación por motivos religiosos cuando ésta atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

695. El 6 de noviembre de 2003, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Reglamento de la Ley de asociaciones religiosas y culto público¹⁸⁶, con objeto de reglamentar la Ley de asociaciones religiosas y culto público¹⁸⁷. Este reglamento establece que las autoridades facultadas para aplicarlo son la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de la Subsecretaría

¹⁸⁴ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia 14/2007 publicada en la página de Internet <http://www.trife.org.mx>.

¹⁸⁵ Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf.

¹⁸⁶ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEGOB/Reglamentos/4.pdf>.

¹⁸⁷ La Ley de asociaciones religiosas y culto público fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 15 de julio de 1992 y permaneció sin reglamentación por un período de once años. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-14.pdf>.

de Población, Migración y Asuntos Religiosos, y la Dirección General de Asociaciones Religiosas, las cuales tienen prohibido intervenir en los asuntos internos de las asociaciones religiosas.

696. El capítulo II del reglamento se refiere a la organización interna de las asociaciones religiosas en las que se solicita el nombre de las personas que integran sus órganos de dirección o de administración, así como la relación de las personas a quienes confieran el carácter de ministro de culto¹⁸⁸.

697. Se les solicita que sus estatutos contengan lo relativo a su sistema de autoridad y funcionamiento, las facultades de sus órganos de dirección, administración y representación, así como la vigencia de sus respectivos cargos y los requisitos que se deben de cubrir para ostentar el carácter de ministro de culto y el procedimiento para su designación. Además, dicho reglamento fija los requisitos para que las Iglesias y agrupaciones religiosas puedan ejercer su derecho a la libre asociación, que no habían sido detallados en los artículos 6 al 10 de la ley correspondiente.

698. El reglamento señala asimismo en su artículo 6 que los responsables de los centros de salud e instituciones de asistencia social, del sector público o privado, así como las autoridades de los centros de readaptación social y de estancias o estaciones migratorias deben proveer las medidas conducentes para que sus internos o usuarios, a petición expresa de los mismos, reciban asistencia espiritual de las asociaciones religiosas y los ministros de culto.

699. El reglamento reitera lo dispuesto en la Ley de asociaciones religiosas y de culto público sobre la celebración de actos de culto público fuera de sus inmuebles al señalar que éstos sólo se pueden celebrar de forma extraordinaria con previo aviso a la autoridad. También restringe la transmisión de actos de culto religioso por medios masivos de comunicación no impresos si éstos no cuentan con la autorización de la Dirección General de Asociaciones Religiosas.

B. Criterios judiciales

700. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que (en el primer párrafo del artículo 24 de la Constitución federal) la libertad religiosa abarca la libertad de sostener y cultivar las creencias religiosas que cada uno considere y la libertad de cambiar de creencias religiosas. Asimismo, ha determinado que dicha libertad cuenta con dos facetas: la dimensión interna de la libertad religiosa y la externa.

701. La faceta interna de la libertad religiosa se relaciona íntimamente con la libertad ideológica y, atiende a la capacidad de los individuos para desarrollar y actuar de conformidad con una particular visión del mundo en la que quede definida la relación del hombre con lo divino.

¹⁸⁸ Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que a "partir de su registro ante la Secretaría de Gobernación, las personas morales cualquiera que sea su denominación, dedicadas a actividades religiosas, adquieren personalidad jurídica como asociaciones religiosas, en términos de lo dispuesto en el inciso a) del artículo 130 de la Constitución General de la República", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo II, de julio de 1995, tesis XX.8.A, pág. 239.

En esta vertiente interna, la libertad religiosa es de algún modo ilimitada, puesto que el Estado no tiene medios directos para cambiar, imponer o eliminar lo que el individuo desarrolla en su más irreductible ámbito de intimidad: su pensamiento.

702. En cambio, la dimensión o proyección externa de la libertad religiosa es múltiple y se entrelaza de modo estrecho, en muchas ocasiones, con el ejercicio de otros derechos individuales, como la libertad de expresión, la libertad de reunión o la libertad de enseñanza. Una proyección típica y específica, pero en modo alguno única, que la Constitución menciona expresamente es la libertad de culto, que se refiere a la libertad para practicar las ceremonias, ritos y reuniones que se asocian con el cultivo de determinadas creencias religiosas¹⁸⁹.

C. Medidas institucionales

703. La aplicación de la Ley de asociaciones religiosas y culto público y su reglamento corresponde a la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la cual tiene los siguientes objetivos:

- a) Promover la actividad de las instancias competentes en las denuncias de intolerancia religiosa, así como sustanciar y resolver los procedimientos de conciliación y arbitraje por conflictos entre asociaciones religiosas.
- b) Desarrollar los programas y acciones correspondientes a la política del Ejecutivo federal en materia religiosa.
- c) Representar y actuar en nombre del Ejecutivo federal en sus relaciones con las asociaciones, Iglesias, agrupaciones y demás instituciones religiosas.

704. Al término del año 2006, la Dirección General de Asociaciones Religiosas tenía registradas 6.656 asociaciones religiosas que muestran una gran diversidad. Entre ellas se encuentran asociaciones orientales (hindúes, budistas y krishnas), judías, islámicas, cristianas (sobre todo católicas apostólicas romanas, pero también ortodoxas, anglicanas, luteranas, presbiterianas, metodistas, bautistas, del ejército de salvación, pentecostales, adventistas, de la Iglesia del Dios vivo columna y apoyo de la verdad la luz del mundo, espiritualistas, científicas cristianas, de la Iglesia de Jesucristo de los santos de los últimos días en México y congregaciones cristianas de los Testigos de Jehová) y otras más que han sido agrupadas bajo el rubro de "nuevas expresiones religiosas".

705. A partir del 1º de diciembre de 2006, en aplicación de la Ley de asociaciones religiosas y culto público, se han dictaminado procedentes 32 solicitudes de registro constitutivo como asociación religiosa.

706. Para garantizar la libertad de creencias y de culto, se atendieron 15.848 solicitudes de trámites y servicios, entre los que destacan: 4.804 avisos de actos de culto público con carácter extraordinario para la celebración de los mismos fuera de los templos; 4.207 autorizaciones para

¹⁸⁹ Libertad religiosa. Sus diferentes facetas, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, febrero de 2007, tesis 1ª LXI/2007, pág. 654.

la transmisión de actos de culto religioso, de manera extraordinaria, a través de medios masivos de comunicación no impresos; 4.234 anuencias para trámites migratorios sobre la internación y legal estancia en el país de ministros de culto y asociados religiosos de nacionalidad extranjera.

707. Las acciones realizadas de 2001 a 2007 en estas materias presentan el siguiente panorama.

Concepto	Datos anuales							Enero a junio		
	Observado						Estimación 2007			
	2001	2002	2003	2004	2005	2006		2006	2007*	Variación del porcentaje anual
Asesorías gratuitas en materia religiosa	6.441	7.461	6.488	7.194	6.264	4.778	5.150	2.579	1.789	-30,6
Servicios para garantizar el ejercicio de la libertad de creencias y culto	18.776	19.739	27.118	32.080	32.921	30.517	31.452	16.999	14.059	-17,3

* Cifras preliminares.

708. Durante los primeros meses de 2007 se realizaron 11 talleres de promoción de la cultura de la legalidad y la tolerancia en diferentes regiones del país con la participación de autoridades de los tres órdenes de Gobierno e integrantes de asociaciones religiosas.

709. En materia de conducción de las relaciones de apertura, respeto y diálogo constructivo con las asociaciones religiosas, se llevaron a cabo 87 encuentros con dirigentes religiosos de diversos credos y tradiciones religiosas, entre los que se destacan: Iglesia católica, Iglesias cristianas evangélicas en sus diversas denominaciones.

710. En materia de solicitudes de internación y legal estancia en el país de ministros de culto y asociados religiosos de nacionalidad extranjera, de conformidad con la Ley de asociaciones religiosas y culto público, se emitieron 5.392 anuencias en el período de diciembre de 2006 a agosto de 2007. Con las actividades de apoyo a cargo de los extranjeros se enriqueció la labor ministerial de las asociaciones religiosas desarrollada a favor de la población en general.

711. De diciembre de 2006 a agosto de 2007, se resolvieron 10 conflictos por intolerancia religiosa en colaboración con autoridades estatales y municipales: 3 en Hidalgo, 2 en Chiapas, 2 en Michoacán, 2 en Jalisco y 1 en el Estado de México.

Atención de conflictos por intolerancia religiosa

(Septiembre de 2000 a agosto de 2007)

Concepto	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Conflictos presentados	31	17	22	13	14	20	8
Conflictos solucionados	31	17	17	7	16	21	10

Fuente: Dirección General de Asociaciones Religiosas.

712. De enero a junio de 2007, se recibieron un total de ocho denuncias por intolerancia religiosa; una de éstas se resolvió satisfactoriamente y siete se siguen atendiendo; en todas ellas el grado de conflictividad se encuentra acotado. Las estadísticas anuales permiten constatar una tendencia a la baja de los casos de intolerancia religiosa en México durante el período que cubre el presente informe: en 1997 se registraron 154 denuncias, 31 en 2001 y 16 en 2006.

713. El 13 de junio de 2001, la SEGOB celebró un convenio de colaboración para la promoción de la tolerancia religiosa con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional Indigenista¹⁹⁰, con objeto de prevenir todo tipo de discriminación con motivos religiosos hacia o entre las comunidades indígenas.

714. El 14 de mayo de 2003, la CNDH emitió la Recomendación general N° 5, sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos, dirigida a los gobernadores de las 31 entidades federativas y al titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Lo anterior con el fin de evitar que las autoridades escolares den trato discriminatorio a los alumnos que profesan la religión de los Testigos de Jehová.

715. Por lo que se refiere a la recomendación del Comité tras la presentación del cuarto informe periódico de México¹⁹¹, en el sentido de asegurar que las personas obligadas a cumplir con el servicio militar puedan esgrimir la objeción de conciencia, cabe señalar que el servicio militar es una obligación cívica que se realiza por sorteo y existe flexibilidad para cumplirlo, sobre todo para los estudiantes. A la fecha, no se ha presentado un solo caso de objeción de conciencia al mismo.

XIX. ARTÍCULO 19. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

716. En cuanto a la recomendación del Comité¹⁹² respecto a la necesidad de garantizar a los periodistas la libertad de expresión establecida en el artículo 19 y otras normas concordantes del Pacto, con el fin de que puedan desarrollar sus actividades sin ningún impedimento y, en particular, derogar la figura penal de la "difamación al Estado", se informa que el 14 de abril de 2007 entró en vigor el decreto por el que se derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y se adicionan diversas disposiciones al Código Civil Federal.

717. Esta reforma deroga los delitos de calumnia, difamación e injuria contemplados en el Código Penal Federal y establece a las personas que estarán sujetas a la reparación del daño moral por la comisión de algún hecho ilícito de los previstos en el artículo 1916 del Código Civil Federal.

¹⁹⁰ Dicho Instituto se transformó en 2003 en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

¹⁹¹ Observaciones del Comité de Derechos Humanos, México, 27 de julio de 1999, CCPR/C/79/Add.109.

¹⁹² Observaciones del Comité de Derechos Humanos, México, 27 de julio de 1999, CCPR/C/79/Add.109.

A. Avances legislativos

1. Acceso a la información

718. El 11 de junio de 2002, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental¹⁹³ (LFTAIPG), que entró en vigor el 12 de junio de 2003.

719. La finalidad de esta ley es garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal. Se busca también promover la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de información que generan los sujetos obligados a garantizar la protección de los datos personales en posesión de dichos sujetos; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos; así como manejar la organización, clasificación y manejo de los documentos.

720. El objetivo primordial de la LFTAIPG es facilitar que los individuos puedan conocer la información que está en manos del Gobierno. Al mismo tiempo, busca hacer lo más transparente posible el uso y destino de los recursos públicos y hacer del conocimiento de la sociedad cuestiones fundamentales sobre las concesiones, permisos, contrataciones, trámites y servicios. Los principios fundamentales de la ley son:

- a) La información de los poderes y organismos federales es pública y debe ser accesible para la sociedad, salvo que en los términos de la propia ley se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que su divulgación puede poner en riesgo asuntos de interés general del país, como la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional; en cuyo caso la reserva debe justificarse legalmente y será de carácter temporal, no mayor a 12 años.
- b) El derecho de acceso a la información es universal, lo que significa que cualquier persona, sin distinción alguna, puede solicitarla sin necesidad de acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud.
- c) Los datos de las personas que obran en las instituciones públicas son confidenciales y, por lo tanto, no deben divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los que fueron recibidos o requeridos. De este modo se garantiza el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, así como a los titulares de datos personales el acceso a ellos cuando así lo soliciten.

721. Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 6 transitorio de la LFTAIPG, el 11 de junio de 2002 fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el reglamento de dicha ley. Este instrumento únicamente regula lo referente al acceso a la información respecto al poder

¹⁹³ Véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>.

ejecutivo, sus dependencias y otros órganos que formen parte de la administración pública federal¹⁹⁴.

722. El reglamento hace las siguientes aportaciones para facilitar al máximo la transparencia y el acceso a la información:

- a) Precisa la forma en que se cumplirán las obligaciones de transparencia y la publicación de información gubernamental en Internet;
- b) Regula en detalle los procedimientos de acceso a la información gubernamental, a los datos personales y su corrección, así como lo relativo al recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), abriéndose la posibilidad de hacerlo en medios electrónicos;
- c) Introduce capítulos específicos sobre clasificación y archivos;
- d) Promueve el acceso a través de versiones públicas de documentos y expedientes que contiene información reservada o confidencial;
- e) Establece parámetros para efectos de determinar plazos de reserva en el caso de información clasificada.

723. A partir de su publicación y entrada en vigor la LFTAIPG ha sufrido modificaciones y adecuaciones con la intención de mejorar su aplicación.

724. El 11 de mayo de 2004, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación, el decreto por el que se deroga la fracción I del artículo 22 de la LFTAIPG, la cual establecía que no se requería el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales necesarios para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud y no pudiera recabarse su autorización.

725. El 30 de marzo de 2005, fueron aprobadas por el Senado de la República reformas y adiciones a la LFTAIPG, las cuales recogían en gran medida los criterios que ha expedido y aplicado el IFAI a través de lineamientos y resoluciones de recursos de revisión.

726. El 27 de abril de 2005, el Congreso de la Unión aprobó diversas reformas a la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, entre las cuales se crea el Comité de Transparencia y Acceso a la Información, como nuevo órgano cuya misión primordial es "proveer lo necesario a fin de que toda persona pueda tener acceso a la información generada por dicho Instituto".

727. El 17 de marzo de 2005, la Cámara de Senadores presentó una iniciativa de ley federal de archivos, cuyo dictamen fue aprobado por las Comisiones de Gobernación y Estudios Legislativos el 13 de diciembre de 2005. El dictamen aprobado en comisiones precisa conceptos técnicos en la materia; reconoce como autoridades responsables al IFAI de los archivos

¹⁹⁴ Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFTAIPG.pdf.

administrativos y al archivo general de la nación de los históricos. Hasta el momento dicha iniciativa no ha sido aprobada.

728. Asimismo, el 18 de abril de 2006, el Senado aprobó la iniciativa de Ley orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante la cual se propone descargar de asuntos administrativos a la Sala Superior del Tribunal, a fin de que ésta se aboque, primordialmente, a la atención de asuntos de índole jurisdiccional sin perder por ello su carácter de órgano superior del tribunal. Asimismo, dispone crear un nuevo órgano del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a cargo de la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, contando para ello con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

729. No obstante, la naturaleza del proyecto, originalmente el artículo 15, fracción XVII, de la iniciativa concedía al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la facultad de conocer las impugnaciones que presentaran las dependencias y entidades respecto de las resoluciones administrativas favorables a un particular en materia de acceso a la información pública gubernamental. Lo anterior hubiese ocasionado que las resoluciones del IFAI favorables al ciudadano y que tienen el carácter de definitivas para las dependencias y entidades, perdieran ese carácter.

730. El 25 de abril de 2006, el Congreso de la Unión aprobó modificar el artículo 6 de la LFTAIPG para reforzar los objetivos de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas al establecer que el principio de máxima publicidad de la información no sólo sea aplicado en la interpretación de la LFTAIPG, sino también en su reglamento y en las normas de carácter general a las que se refiere el artículo 61 de dicha ley y establecer de manera concreta los ordenamientos conforme a los cuales debe interpretarse el derecho de acceso a la información pública, incorporando en la ley que deberá atenderse a la Constitución así como a una serie de instrumentos internacionales.

731. Los aspectos más sobresalientes de estas modificaciones a la ley son los siguientes:

- a) Se precisa el concepto de recursos públicos federales.
- b) Se refuerza el principio de publicidad.
- c) La ley se aplica a cualquier órgano de Estado que preste servicios públicos, esté dotado de atribuciones de autoridad, o reciba recursos públicos federales.
- d) Se clarifican las obligaciones de transparencia.
- e) Se aclara que el ejercicio de acceso a la información gubernamental por parte de los ciudadanos es distinto de la información que los sujetos obligados entregan a la entidad superior de fiscalización.
- f) Los sujetos obligados que sean aportantes o beneficiarios de fideicomisos públicos, o titulares de operaciones bancarias o fiscales que involucren recursos públicos federales, no podrán clasificar como reservada la información relativa al ejercicio de dichos recursos.

- g) Se establece un sistema aleatorio para que el IFAI revise el Índice de Expedientes Clasificados como Reservados por los Sujetos Obligados. Dicho Índice deberá ahora contemplar las "razones" de la clasificación que se efectúe.
- h) Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario y fiduciario serán considerados ahora como información confidencial y se aplicarán únicamente cuando se trate de personas distintas de los sujetos obligados, es decir: cuando los titulares de tales secretos sean individuos o personas morales del sector privado o social.
- i) Las personas morales podrán acceder a su información confidencial -sus propios datos- en posesión de los sujetos obligados mediante el mismo procedimiento que utilizan las personas físicas al solicitar acceso a sus datos personales.
- j) Se dan atribuciones expresas al IFAI para establecer, revisar y actualizar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada o confidencial, además de poder reclasificar la información de los sujetos obligados y reducir los plazos de reserva correspondientes, reforzando así su marco de actuación.

732. El artículo 8 transitorio de la LFTAIPG, estableció como plazo de inicio para presentar solicitudes de información el 12 de junio de 2003. Desde esa fecha y hasta el 31 de diciembre de 2007, se han recibido 266.892 solicitudes de información en las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las cuales se han respondido 236.472, es decir, el 88,6%.

733. El año 2006 fue decisivo para la legislación en esta materia: con la aprobación de las leyes de transparencia de los entidades federativas de Oaxaca, Chiapas, Hidalgo y Tabasco, la totalidad de las 32 entidades federativas cuentan con ordenamientos jurídicos al respecto, concluyendo el primer ciclo de construcción legal e institucional.

734. El 20 de julio de 2007, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la reforma por la que se adiciona un párrafo con siete fracciones al artículo 6 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

735. El ejercicio de este derecho se fundamenta sobre los siguientes principios:

- a) Publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público;
- b) Acceso a la información de todos los órganos del Estado y los partidos políticos;
- c) Procedimiento expedito para el acceso a la información;
- d) Procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales;
- e) Procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión;
- f) Prueba de daño y de interés público;
- g) Sanciones administrativas a los servidores públicos;

- h) Obligación de proporcionar información;
- i) Existencia de archivos administrativos actualizados y confiables;
- j) Protección de la vida privada.

736. De esta forma el artículo 6 vigente establece que:

- a) Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- b) La información relativa a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- c) Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- d) Se contará con mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- e) Todas las entidades federativas, así como los municipios con población mayor a 70.000 habitantes deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere la reforma, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo.

737. Con la reforma constitucional al artículo 6, de 20 de julio de 2007, se inició un segundo ciclo de construcción legal que incorpore los criterios mínimos que garanticen, entre otros aspectos, que los solicitantes podrán obtener información gubernamental sin necesidad de acreditar su personalidad; que será una prioridad la existencia de un organismo autónomo que dirima las controversias y que habrá un procedimiento expedito de acceso a la información, lo cual obligará a la instalación de mecanismos electrónicos de acceso en todos los municipios con más de 70.000 habitantes. La promoción de este derecho en las entidades federativas y municipios tendrá un impacto favorable en el ámbito federal, ya que la cultura de la transparencia forma parte de una demanda ciudadana que se encuentra en todas las agendas de gobierno.

738. A la fecha, se han monitoreado 41 iniciativas legales con impacto en la LFTAIPG, de las cuales 23 han sido presentadas en la Cámara de Diputados y 18 en la Cámara de Senadores como se muestra a continuación.

Iniciativas del Congreso de la Unión que impactan a la LFTAIPG

Iniciativa		Cámara de origen
1.	De Ley federal de protección de datos personales (presentada el 14 de enero de 2001)	Senadores
2.	De reformas a los artículos 8 y 14, fracciones IV y V, de la LFTAIPG (presentada el 21 de enero de 2002)	Senadores
3.	De reformas a los artículos 1, 3, 5, 63, 64 y la denominación del título cuarto, se adiciona un título quinto y sus respectivos artículos 65 y 66 de la LFTAIPG (presentada el 6 de noviembre de 2003)	Diputados
4.	Que reforma los artículos 6, 10, 16, 17, 18, 19, 21, 23, 25, 28, 39, 58 y 66; se adicionan los artículos 18 <i>bis</i> , 18 <i>bis</i> 1), 19 <i>bis</i> , 19 <i>bis</i> 1), 25 <i>bis</i> y 25 <i>bis</i> 1) y se deroga el artículo 20 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (presentada el 21 de octubre de 2003)	Senadores
5.	De Ley de seguridad nacional (presentada el 30 de octubre de 2003)	Senadores
6.	De reformas al artículo 6 de la Constitución federal; propone se expida la Ley federal de archivos (presentada el 9 de diciembre de 2003)	Senadores
7.	Que adiciona una fracción VIII-B del artículo 76 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (presentada el 9 junio de 2004)	Diputados
8.	De reforma a los artículos 33, 34, primero y segundo párrafos, de la LFTAIPG y se adiciona un artículo 27 <i>bis</i> a la Ley de imprenta (presentada el 9 de junio de 2004)	Diputados
9.	De reformas y adiciones a los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 12, 13, 17, 33, 34, 35, 36, 39 y 55 de la LFTAIPG (presentada el 9 de junio de 2004)	Senadores
10.	De reformas y adiciones a los artículos 6 y 108 constitucionales (presentada el 9 de junio de 2004)	Senadores
11.	Que adiciona la fracción X del artículo 1 de la Ley general de desarrollo social y de la LFTAIPG (presentada el 21 de noviembre de 2004)	Diputados
12.	Que reforma los artículos 13 y 18 de la LFTAIPG (presentada el 28 de octubre de 2004)	Diputados
13.	Que reforma los artículos 6, 116 y 122 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (presentada el 7 de diciembre de 2004)	Diputados
14.	Diversas disposiciones de la LFTAIPG (presentadas el 11 de noviembre de 2004)	Senadores
15.	Que reforma el artículo 13 de la LFTAIPG y diversas disposiciones de la Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (presentada el 23 de noviembre de 2004)	Senadores
16.	Que reforma los artículos 102, 116 y 122 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia y acceso a la información (presentada el 14 de diciembre de 2004)	Senadores
17.	De la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria	Diputados
18.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de la LFTAIPG y de la Ley federal de procedimiento administrativo (presentada el 14 de marzo de 2005)	Diputados
19.	Se expide la Ley federal de archivos, y se reforma la Ley orgánica de la administración pública federal (presentada el 17 de marzo de 2005)	Senadores
20.	Que adiciona el artículo 65 a la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (presentada el 29 de junio de 2005)	Diputados
21.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, para que los partidos y las asociaciones políticas nacionales sean sujetos obligados de ésta (presentada el 29 de junio de 2005)	Diputados

Iniciativa		Cámara de origen
22.	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (presentada el 13 de diciembre de 2005)	Diputados
23.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal (presentada el 13 de diciembre de 2005)	Diputados
24.	Con proyecto de decreto por el que se crea la Ley federal de protección de datos personales (presentada el 2 de febrero de 2006)	Senadores
25.	Que contiene proyecto de ley orgánica del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa (presentada el 9 de febrero de 2006)	Senadores
26.	Que contiene proyecto de decreto que reforma la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, el COFIPE, la Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral, la Ley de fiscalización superior de la Federación, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, la Ley del Banco de México, la Ley de información estadística y geográfica y la Ley de planeación (presentada el 16 de febrero de 2006)	Senadores
27.	Con proyecto de dictamen por el que se deroga el artículo 59 de la Ley de seguridad nacional y se adiciona un último párrafo al artículo 14 de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (presentada el 21 de febrero de 2006)	Senadores
28.	De Ley federal de protección de datos personales (presentada el 23 de febrero de 2006)	Diputados
29.	Con proyecto de decreto que crea la Ley de pensiones no contributivas para las personas de 70 años de edad o más (presentada el 7 de marzo de 2006)	Diputados
30.	Con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (presentada el 14 de marzo de 2006)	Senadores
31.	De Ley federal de protección de datos personales (presentada el 22 de marzo de 2006)	Diputados
32.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental y de la Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (presentada el 28 de marzo de 2006)	Diputados
33.	Que adiciona el artículo 16 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (presentada el 5 de abril de 2006)	Senadores
34.	Que reforma los artículos 34 y 5 transitorio de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (presentada el 6 de abril de 2006)	Diputados
35.	Que reforma el artículo 39 de la Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (presentada el 18 de abril de 2006)	Diputados
36.	Que expide la Ley federal de archivos y reforma el artículo 27 de la Ley orgánica de la administración pública federal (presentada el 12 de septiembre de 2006)	Diputados
37.	Que adiciona un artículo, el 65, a la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (presentada el 10 de octubre de 2006)	Diputados
38.	Que expide la Ley federal de archivos (presentada el 14 de noviembre de 2006)	Diputados
39.	De Ley de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública; y que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (presentada el 16 de noviembre de 2006)	Diputados
40.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (presentada el 7 de diciembre de 2006)	Senadores
41.	Que reforma el artículo 6 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (presentada el 19 de diciembre de 2006)	Diputados

739. En materia de transparencia y acceso a la información, el Plan Nacional de Desarrollo, en su eje rector 5, Democracia efectiva y política exterior responsable, establece el título 5.5, Transparencia y rendición de cuentas, el cual tiene como objetivo: promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.

740. Para lograr este objetivo plantea la implantación de las siguientes estrategias:

- a) Estrategia 5.1. Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales;
- b) Estrategia 5.2. Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales;
- c) Estrategia 5.3. Desarrollar el marco normativo que garantice que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida;
- d) Estrategia 5.4. Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales;
- e) Estrategia 5.5. Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable;
- f) Estrategia 5.6. Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en los programas educativos escolares y en la capacitación a los servidores públicos;
- g) Estrategia 5.7. Promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores;
- h) Estrategia 5.8. Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas;
- i) Estrategia 5.9. Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno.

741. Un primer balance muestra que a partir de su creación, el IFAI se ha posicionado como una Institución reconocida por su trabajo y por su contribución para la consolidación de la democracia mexicana al permitir que cualquier persona pueda acceder a la información en posesión del Gobierno federal. El aumento en el número de solicitudes presentadas ante las dependencias y entidades, así como el incremento en la complejidad de las mismas, sugiere que un número importante de ciudadanos se ha apropiado de este derecho, aunque la mayoría de los solicitantes se concentra en el Distrito Federal y el Estado de México.

2. Acceso a los medios de comunicación

742. Tras debatirse en el Congreso bajo el rubro de la "reforma política", el 13 de noviembre de 2007, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación una serie de enmiendas a los artículos 6, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución política de los Estados Unidos

Mexicanos. Con esta reforma, los legisladores se propusieron atender las diversas dificultades que se presentaron durante la campaña electoral y los comicios presidenciales que se celebraron el 2 de julio de 2006. Entre las enmiendas que fueron aprobadas se encuentra un buen número de disposiciones que regulan el acceso de los partidos políticos a los medios de difusión masiva.

743. Entre otros elementos, la reforma consagra, con rango constitucional, el derecho de los partidos políticos al uso permanente de medios de comunicación, incluyendo el acceso gratuito a la radio y la televisión garantizado por los tiempos que corresponden al Estado. Pero, como condición para asegurar la equidad en la contienda, establece también las siguientes prohibiciones específicas:

- a) A los partidos políticos, contratar o adquirir, directa o indirectamente, tiempos en radio y televisión;
- b) A cualquier persona física o moral o privada, contratar propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos en favor o en contra de partidos o candidatos, así como transmitir en territorio nacional mensajes de esta índole contratados en el extranjero;
- c) La propaganda negativa electoral o política;
- d) La propaganda gubernamental en los tres órdenes de gobierno (con la obvia excepción de las campañas institucionales electorales, de salud, educación y protección civil en situaciones de emergencia);
- e) La personalización de la propaganda gubernamental de todo tipo, en todo tiempo, en los tres órdenes de gobierno.

744. En junio de 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a través de un proceso abierto, plural y transparente, declaró inconstitucionales las reformas a diversos artículos de la Ley federal de telecomunicaciones y de la Ley federal de radio y televisión por considerar que no garantizaban la igualdad en el acceso a los medios de comunicación, y que se favorecían las prácticas monopólicas. El sentido de la decisión es que el Congreso legisle de nuevo para establecer el principio de igualdad al momento de resolver concesiones de medios de comunicación en favor de particulares. Recomendó también establecer bases firmes para el funcionamiento de estaciones de radio y televisión comunitarias e independientes.

745. En consecuencia, el 7 de septiembre de 2007, el Senado de la República instaló formalmente el Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión. A la fecha, el Grupo Plural se ha reunido con diversos actores involucrados en el tema, incluida una reunión el 20 de febrero de 2008 con el Frente Nacional para una Nueva Ley de Medios, a fin de incorporar sus propuestas en una sola iniciativa. El 28 de febrero de 2008 el Grupo Plural del Senado presentó el libro de avances y aportaciones para la reforma de telecomunicaciones y radiodifusión.

B. Criterios judiciales

746. La SCJN ha establecido¹⁹⁵ los alcances de la libertad de expresión. De esa manera, y adaptando su criterio a normas de derecho internacional como la Convención Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual) como la prerrogativa de recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno (dimensión colectiva). Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden.

747. Asimismo, la SCJN ha reconocido¹⁹⁶ que el derecho a la libertad de expresión tiene límites. En ese sentido, la prohibición de la censura no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir normas sobre el modo de su ejercicio, concretamente por lo que se refiere al respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Por otra parte, la Corte ha señalado que el artículo sexto constitucional destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos al señalar a excepción de aquellos casos en que se ataque la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público. Se trata, por tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución federal.

748. Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha reconocido¹⁹⁷ como uno de los elementos para que los estatutos de los partidos políticos sean considerados como democráticos que éstos garanticen a sus afiliados el derecho a la libertad de expresión al interior de las organizaciones políticas.

749. El TEPJF también ha determinado¹⁹⁸ que la libertad de expresión y de asociación en materia politicoelectoral tiene límites. Lo anterior es así en virtud de que las libertades de expresión y asociación son derechos fundamentales de base constitucional y desarrollo legal y, en su caso, deben establecerse en la ley las restricciones o limitaciones a su ejercicio. Sobre todo cuando se trata de integrantes de los órganos que conforman el Estado. Lo anterior en virtud de que la libertad de sufragio se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o

¹⁹⁵ Libertad de expresión. Dimensiones de su contenido, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, mayo de 2007, tesis P./J 25/2007, pág. 1520.

¹⁹⁶ Libertad de expresión. Sus límites, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XX, mayo de 2007, tesis P./J 26/2007, pág. 1523.

¹⁹⁷ Estatutos de los partidos políticos. Elementos mínimos para considerarlos democráticos, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de jurisprudencia, págs. 120 a 122.

¹⁹⁸ Libertad de expresión. No se viola con la prohibición al gobernador de hacer manifestaciones a favor o en contra de un candidato (legislación de Colima), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, págs. 682 a 684.

coacción alguna y en que los órganos y autoridades del poder público se deben mantener al margen del proceso electoral para no influir en el ánimo del elector, y no transgredir así los principios constitucionales que rigen los procesos electorales. Por lo tanto, las libertades de un servidor público como ciudadano puedan ser restringidas en razón de la protección del orden público, de la seguridad nacional o el respeto a los derechos de los demás.

750. Durante la cuarta época, el TEPJF estableció¹⁹⁹ que la honra y la reputación son derechos fundamentales que constituyen límites a la libertad de expresión los cuales se encuentran tutelados durante el desarrollo de los procesos electorales. Por ello, en el marco del debate político, las expresiones o manifestaciones de cualquier tipo que hagan quienes intervienen en la contienda electoral, con el fin primordial de denigrar o degradar el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de sus oponentes, implica vulneración de derechos de tercero o reputación de los demás, por apartarse de los principios rectores que ha reconocido el Constituyente y los pactos internacionales signados por el Estado mexicano.

751. El TEPJF abrió la procedencia del juicio para la protección de los derechos politicoelectorales del ciudadano contra violaciones al derecho a la información en materia politicoelectoral²⁰⁰ y, al mismo tiempo, delimitó el contenido y los alcances del derecho a la información pública en materia politicoelectoral que otorgó a los ciudadanos mexicanos la LFTAIPG, estableciendo que tal derecho tiene una naturaleza eminentemente política debido a que los titulares son todos los ciudadanos mexicanos; el sujeto directamente obligado a proporcionar la información es la autoridad administrativa electoral federal y los indirectamente obligados son los partidos y las agrupaciones políticas; la materia o contenido del derecho que consiste en solicitar la información acerca del manejo del financiamiento público; y los valores jurídicamente tutelados que son la transparencia, la rendición de cuentas y la democratización de la sociedad mexicana.

752. En cuanto a los alcances del derecho, el TEPJF determinó que la información a la cual pueden acceder los ciudadanos es la relativa al origen y destino de los recursos de los partidos políticos²⁰¹, en particular la relacionada con el financiamiento público recabada con motivo de los procedimientos de fiscalización a cargo de la autoridad administrativa electoral.

753. En junio de 2007, la SCJN declaró inconstitucionales las reformas a diversos artículos de la Ley federal de telecomunicaciones y de la Ley federal de radio y televisión por considerar que

¹⁹⁹ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia 14/2007 publicada en la página de Internet <http://www.trife.org.mx>.

²⁰⁰ Derecho de acceso a la información pública en materia electoral. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de las impugnaciones a su contravención, por la vía del juicio para la protección de los derechos politicoelectorales del ciudadano, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, págs. 487 a 489.

²⁰¹ Derecho de acceso a la información pública en materia electoral. Contenido y alcance, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, págs. 485 a 487.

no garantizaban la igualdad en el acceso a los medios de comunicación y que se favorecían las prácticas monopólicas. Con una disposición que fortalece la democracia, la SCJN convocó a un proceso abierto, plural y transparente, incluyendo sesiones públicas, para debatir esa acción de inconstitucionalidad. Su decisión exige al Congreso legislar de nuevo para establecer el principio de igualdad al momento de resolver concesiones de medios de comunicación en favor de particulares; recomendó también establecer bases firmes para el funcionamiento de estaciones de radio y televisión comunitarias e independientes.

C. Medidas institucionales

754. Por lo que se refiere a las reglas que definen el alcance de la libertad de expresión o que establecen restricciones, así como cualquier condición que en la práctica afecta el ejercicio de este derecho, como señala el Comité en su Observación general N° 10, cabe señalar que, con respecto a los medios de comunicación destinados a las comunidades indígenas, las radios comunitarias son definidas a partir de tres aspectos: su actividad con fines no lucrativos, el control de la comunidad sobre la propiedad y la participación de la comunidad.

755. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece acciones encaminadas a garantizar el libre ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la operación de medios de comunicación, en concreto:

- a) Elaborar una definición precisa de la figura de medios comunitarios y ciudadanos y promover su reconocimiento;
- b) Analizar el marco normativo vigente para identificar las disposiciones que permiten fundamentar la operación legal de los medios comunitarios y ciudadanos considerando sus objetivos, características sociales, culturales, técnicas y económicas²⁰².

756. En México se tiene registrados los siguientes datos sobre la cantidad de estaciones de radio que emiten señal:

- a) Estaciones en AM concesionadas: 755;
- b) Estaciones en AM permisionadas: 93;
- c) Estaciones en FM concesionadas: 470;
- d) Estaciones en FM permisionadas: 169.

757. Las concesiones se otorgan a aquellas estaciones que son comerciales, mientras que los permisos son para las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios; por ende, las estaciones permisionadas no pueden comercializar. Existen 13 estaciones comunitarias permisionadas y más de 100 estaciones tienen transmisiones sin permiso.

²⁰² Programa Nacional de Derechos Humanos (2004-2006), Objetivo específico 1.3, línea estratégica 1.3.3, "Libertad de pensamiento, expresión y derechos a la información.

1. Acceso a la información

758. La observancia y cumplimiento de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (LFTAIPG) se encuentra en manos del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

759 Entre otros, el IFAI ha tenido los siguientes logros:

- a) Hacer realidad la garantía del derecho a la información pública y la protección de los datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la administración pública federal a través de la resolución de los recursos de revisión que se han interpuesto ante el Instituto, de conformidad con lo dispuesto en la LFTAIPG, y el apego a criterios de prontitud en la entrega y máxima publicidad de la información gubernamental;
- b) Contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública mediante la vigilancia del cumplimiento de las resoluciones del Pleno del IFAI y las recomendaciones realizadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal para que cumplan con las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 7 de la LFTAIPG;
- c) Introducir en el ámbito público el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a través de programas de promoción y difusión de este derecho entre los funcionarios públicos, los sujetos obligados, las entidades federativas y municipios del país, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales y la ciudadanía en general.

760. Un elemento central de la LFTAIPG es el establecimiento de un recurso de revisión, el cual se desahoga ante el propio IFAI o ante la unidad de enlace de la dependencia que haya conocido de la solicitud, para los casos en que se haya negado la entrega de la información requerida o se informe sobre la inexistencia de los documentos solicitados.

761. Cabe destacar la creación de un sistema basado en Internet (Sistema de Solicitudes de Información, SISI) que facilita la presentación de solicitudes, interponer recursos, recibir información y ser notificado por medios electrónicos. Asimismo, el Reglamento estableció la coordinación continua del IFAI, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) para establecer y mejorar de manera continua el sistema a fin de facilitar el envío de información, reducir sus costos y facilitar su pago evitando el traslado físico de los solicitantes a las dependencias y entidades.

762. El SISI representa una herramienta para facilitar la recepción y atención de las solicitudes de información destinadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal²⁰³.

²⁰³ Véase: Sistema de Solicitudes de Información, <http://www.informacionpublica.gob.mx>.

763. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, en sus primeros seis años de existencia el IFAI ha recibido 305.232 solicitudes de información. De ellas ha respondido 269.713 en tanto que 26.833 fueron concluidas por falta de pago a los costos de reproducción de la información (2.986) o por falta de respuesta al requerimiento de información adicional (23.937) en tanto que el resto se encuentran en proceso de atención.

764. El IFAI ha recibido 15.124 recursos ante la negativa de la institución a proporcionar información. Todos los recursos que se presentan son analizados para evaluar si la negativa se justifica conforme a la ley; de no ser así, el IFAI exige que se proporcione la información requerida.

Solicitudes recibidas. Respuestas. Consultas al portal de obligaciones de transparencia y recursos presentados a 22 de mayo de 2008

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Solicitudes electrónicas	22.488	35.055	47.874	57.739	92.261	31.239	292.656
Solicitudes manuales	1.609	2.677	2.263	2.484	24.662	1.101	12.576
Total de solicitudes	24.097	39.932	50.127	60.213	94.723	38.340	305.232
Respuestas electrónicas	19.831	31.744	42.673	51.169	81.439	32.557	259.413
Respuestas manuales	1.445	2.369	1.925	1.929	1.948	684	10.300
Total de respuestas	21.276	34.113	44.598	53.098	83.387	33.241	269.713
Solicitudes concluidas por falta de respuesta al requerimiento de información adicional	1.158	2.374	3.688	5.140	8.224	3.355	23.937
Solicitudes concluidas por falta de pago de los costos de reproducción de la información	92	277	418	740	883	486	2.896
Total de solicitudes concluidas por falta de pago o respuesta al requerimiento de información adicional	1.248	2.651	4.106	5.880	9.107	3.841	26.833
Consulta al portal de obligaciones de transparencia	nd	nd	nd	nd	4.966.618	490.075	9.886.736
Recursos ante el IFAI	625	1.431	2.639	3.533	4.864	2.022	15.124

765. El cuadro anterior manifiesta una creciente disposición de los ciudadanos a solicitar información a través del IFAI entre 2003 y 2007, año que registró un notable incremento en el número de solicitudes y que alcanzó su nivel máximo con casi 95.000 peticiones. El año 2008 muestra una tendencia similar a la registrada en 2007.

Las 20 dependencias y entidades con más solicitudes a 22 de mayo de 2008

Dependencia entidad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total acumulado	Porcentaje de solicitudes con respuesta terminal	Porcentaje de solicitudes concluidas
Instituto Mexicano del Seguro Social	1.114	2.230	3.825	6.064	13.276	6.192	32.711	88	7
Secretaría de Educación Pública	1.061	1.413	2.042	2.475	5.914	1.885	14.790	85	12
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1.570	2.068	2.247	2.500	3.032	1.117	12.534	94	5
Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	779	1.294	1.823	2.032	2.657	1.240	9.825	85	12
Secretaría de Salud	474	858	1.312	1.959	3.018	1.236	8.857	84	12
Secretaría de la Función Pública	696	1.065	1.659	1.818	2.443	9.03	8.584	79	16

Dependencia entidad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total acumulado	Porcentaje de solicitudes con respuesta terminal	Porcentaje de solicitudes concluidas
Procuraduría General de la República	528	1.138	1.524	1.488	2.242	8.03	7.723	87	10
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	636	964	1.297	1.468	2.321	1.020	7.706	84	13
Secretaría de Gobernación	694	1.011	1.406	1.508	2.026	822	7.457	87	11
Sistema de Administración Tributaria	354	751	1.291	1.576	1.660	598	6.230	89	9
Secretaría de Relaciones Exteriores	419	784	997	1.239	1.661	763	5.863	83	13
Presidencia de la República	685	651	841	1.104	1.942	597	5.820	92	6
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	333	552	843	987	2.050	996	5.761	79	17
Secretaría de la Defensa Nacional	490	849	833	1.108	1.771	669	5.753	92	7
Comisión Federal de Electricidad	536	740	1.037	1.059	1.512	705	5.590	86	11
Comisión Nacional del Agua	385	437	1.142	1.238	1.564	724	5.491	90	7
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	329	630	987	1.155	1.455	546	5.102	92	7
Secretaría de Desarrollo Social	332	584	707	970	1.913	524	5.030	84	13
Petróleos Mexicanos	446	589	738	1.059	1.437	733	5.002	90	6
Secretaría de Economía	422	636	776	990	1.485	554	4.863	93	4

766. El 4 de abril de 2004, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Reglamento de la SCJN y del Consejo de la Judicatura Federal para la Aplicación de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, el cual tiene por objeto "[...] establecer criterios, procedimientos y órganos para garantizar el acceso a la información en posesión de la Corte Suprema de Justicia de la nación, del Consejo de la Judicatura Federal, de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito y se basa en reconocer que, en principio, la misma es pública por lo que, salvo las restricciones establecidas en las leyes, puede ser consultada por cualquier ciudadano"²⁰⁴.

767. Mediante el Acuerdo 9/2003 de fecha 27 de mayo de 2003, emitido por el Pleno de la SCJN, se establecieron los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública en dicho órgano. Dentro de los requisitos para tener acceso a la información que se encuentra en posesión de la SCJN, las personas deberán presentar ante los módulos de acceso solicitud por escrito o llenar el formato autorizado por la Comisión, la misma que podrá ser presentada por vía electrónica²⁰⁵.

²⁰⁴ Véase el artículo 1 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

²⁰⁵ Véase el Acuerdo 9/2003 del 27 de mayo de 2003, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/63A74449-8130-449E-B65B-864942779EA8/0/Acuerdo92003_vTE07.pdf.

768. El Senado de la República emitió un acuerdo parlamentario para la aplicación de la LFTAIPG²⁰⁶, el cual tiene como objetivo aplicar las disposiciones de la ley, mediante el establecimiento de un catálogo de información que el Senado deberá de poner a disposición del público, entre la que se encuentra:

- a) La *Gaceta Parlamentaria*;
- b) El *Diario de Debates*;
- c) Las iniciativas de ley, proyectos de decreto y puntos de acuerdo;
- d) El registro de asistencia a las sesiones y el sentido del voto de cada senador;
- e) La remuneración mensual de los senadores y otros servidores públicos de esa Cámara;
- f) Los trámites, requisitos, formatos y servicios de la Biblioteca de la Cámara y del archivo histórico;
- g) La asignación presupuestal y el detalle del ejercicio;
- h) Los resultados de las auditorías del ejercicio presupuestal.

769. La Cámara de Diputados emitió un reglamento en la materia²⁰⁷ en el que señala los órganos, criterios y procedimientos a seguir para acceder a la información de la Cámara de Diputados y establece, al igual que en el caso de la Cámara de Senadores, un catálogo de información que deberá de poner a disposición del público en general.

770. En contraposición con el acuerdo de la Cámara de Senadores, este reglamento no contiene un listado de supuestos en los cuales se podrá clasificar la información. En contraste, establece plazos determinados para la resolución de una solicitud y para la entrega de la información requerida: el artículo 13 señala que de no resolver la solicitud en el plazo establecido, se entenderá que la respuesta es afirmativa a favor del solicitante.

771. A fin de garantizar el acceso a la información en cuestiones de seguridad nacional, el IFAI buscó, mediante el diálogo con las instancias correspondientes, que la ley especializada en materia de seguridad²⁰⁸ no enunciara disposiciones que obstaculizaran u obstruyeran el acceso a

²⁰⁶ Véase el acuerdo parlamentario para la aplicación de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental en la Cámara de Senadores, http://transparencia.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=33.

²⁰⁷ Véase el Reglamento para la transparencia y acceso a la información pública de la Honorable Cámara de Diputados, <http://www.contraloria.df.gob.mx/prontuario/vigente/119.htm>.

²⁰⁸ La Ley de seguridad nacional fue publicada el 31 de enero de 2005 en el *Diario Oficial* de la Federación, con el objetivo de delimitar el concepto de seguridad nacional, definir los órganos que intervendrán en la política del país en la materia y los principios bajo los cuales habrá de regirse. Asimismo, determina las obligaciones de las instancias encargadas de preservar la

los documentos del Estado. Así, los legisladores dispusieron que el concepto de seguridad nacional sólo aplicara para el seguimiento de las políticas en la materia y no para que otras instituciones del Estado lo utilizaran injustificadamente para reservar información, de manera que prevalezcan los criterios de la LFTAIPG.

772. La Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de la Dirección General de Información Legislativa, estableció un Sistema de Información Legislativa, para agilizar las relaciones institucionales de la dependencia con el Congreso de la Unión, sus Cámaras, órganos y miembros, así como con la Comisión Permanente. Este sistema se encuentra ubicado en la página electrónica de la Secretaría y sus principales objetivos son: dar seguimiento a todos los asuntos legislativos presentándolos de manera integrada; difundir esta información al público en general y presentar en forma ordenada y amigable la situación que guardan los trámites legislativos. Así, el público usuario podrá saber en qué estado se encuentra el asunto legislativo de su interés.

2. Protección a periodistas

773. En sus Observaciones finales al IV Informe periódico de México el Comité manifestó su preocupación por los "graves atentados a la libertad de expresión que constituyen los frecuentes asesinatos de periodistas, así como los actos de intimidación que dificultan o impiden que los representantes de la prensa puedan ejercer libremente su profesión en México"²⁰⁹.

774. En 2003, con la finalidad de proteger y garantizar los derechos de los comunicadores, la Procuraduría General de la República (PGR), publicó el Acuerdo A/118/2003 mediante el cual se instruyó a las diversas autoridades judiciales a garantizar el derecho a no revelar sus fuentes por parte de los periodistas, lo que ha contribuido a mejorar la confianza en las autoridades por parte de los denunciantes pertenecientes a este gremio.

775. Con objeto de facilitar y promover la cultura de la denuncia, la PGR cuenta con los números telefónicos 01 800 para las denuncias contra servidores públicos, así como para delitos ambientales, contra periodistas, secuestro y narcotráfico, que funcionan las 24 horas los 365 días del año, así como para denuncias anónimas contra el narcomenudeo y quejas y violaciones a los derechos humanos.

776. El 9 de agosto de 2004 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación general N° 7 sobre las violaciones a la libertad de expresión de periodistas o comunicadores, dirigida a los Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar, gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

seguridad nacional y eleva a rango de ley la creación del gabinete de seguridad nacional; regula las labores de inteligencia; organiza al Centro de Investigación y Seguridad Nacional; fija controles parlamentarios y judiciales y establece bases de coordinación en los tres niveles de gobierno.

²⁰⁹ "Examen de los informes presentado por los Estados Partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Observaciones del Comité de Derechos Humanos. México", Comité de Derechos Humanos, 66° período de sesiones, CCPR/C/79/Add.109, 27 de julio de 1999.

777. Esta recomendación busca propiciar el respeto de los derechos humanos de los periodistas y en particular, al ejercicio a la libertad de expresión y al secreto profesional. Para ello, la CNDH recomendó que se dicten las medidas administrativas correspondientes, a efecto de que los servidores públicos que por su función tengan relación con periodistas sean instruidos respecto de la manera de conducir sus actuaciones, para que se garantice el derecho a llevar a cabo sus actividades con pleno ejercicio de la libertad de expresión y se dicten los lineamientos necesarios para que los agentes del ministerio público eviten presionar u obligar a los periodistas a divulgar sus fuentes de información.

778. Para atender los casos de intimidación y asesinatos contra periodistas, el 15 de febrero de 2006 fue creada, dentro de la PGR, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP), que desde entonces hasta el 7 de junio de 2007 ha conocido y atendido 163 asuntos, de los cuales 95 han sido resueltos mediante diversas formas, que van desde el desistimiento de la parte acusadora, hasta la determinación del no ejercicio de la acción penal por falta de elementos²¹⁰.

779. De los 163 asuntos conocidos durante este período, 54 han sido atendidos directamente por la FEADP; 87 se encuentran en la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA); 21 en la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO); y 1 en la Visitaduría General.

780. De los 54 asuntos radicados directamente en la FEADP, 32 se han resuelto: 1 por consignación; 3 por no ejercicio de la acción penal; 11 fueron archivados debido a falta de elementos e igual número por no ser del fuero federal y en 6 más se inició averiguación previa luego de haber comenzado como acta circunstanciada. Un total de 22 continúan en trámite. De los 87 que atiende la SPCRPPA, 56 se han resuelto y a diciembre de 2007 se investigaban 31; por su parte, la SIEDO resolvió 7 y continúa investigando 14.

781. El tipo de delito más denunciado por los comunicadores es la amenaza con 66 casos, seguido de homicidio con 17, lesiones con 11, privación ilegal de la libertad y abuso de autoridad con 10, daños en propiedad ajena con 9 y el resto corresponde a agravios menores.

782. Las entidades federativas con más denuncias son el Distrito Federal con 31; Oaxaca con 28; Estado de México y Tamaulipas con 12; Michoacán y Tabasco con 7; Chiapas, Chihuahua y Puebla con 6; Baja California y Sonora con 5; Guerrero, Hidalgo, Jalisco y Yucatán con 4; Nayarit, Sinaloa y Veracruz con 3; Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila y Quintana Roo con 2 y Morelos y Tlaxcala con 1. Existen 3 casos en los que no se señaló la entidad federativa o se involucra a varias entidades federativas.

783. Una de las atribuciones adicionales que le fueron conferidas a la FEADP desde su creación consiste en capacitar a los representantes de los medios de comunicación sobre los aspectos legales que deben considerar para la protección de su actividad profesional, así como las medidas preventivas que pudieran adoptar para evitar situaciones de riesgo. Con este fin, la Fiscalía ha llevado a cabo siete "Seminarios de prevención del delito en el ejercicio del periodismo" en las

²¹⁰ Procuraduría General de la República, *Boletín de Prensa* 260/07, del 7 de junio de 2007. Véase <http://www.pgr.gob.mx/Prensa/2007/bol07/Jun/b26007.shtm>.

ciudades de Taxco, Guerrero; Toluca, Estado de México; Jalapa, Veracruz; Guadalajara, Jalisco; Morelia, Michoacán; Saltillo y Torreón, en el Estado de Coahuila, en los que han participado activamente representantes de los medios de comunicación de esas regiones.

784. La FEADP cuenta con un agente del ministerio público de la Federación en cada Estado de la República, quienes además de su labor cotidiana cuentan con capacitación para atender de manera especializada a los representantes de los medios de comunicación que por causas relacionadas a su labor profesional son víctimas de algún delito. La capacitación a los ministerios públicos de la Federación por parte de la FEADP es permanente.

785. La actividad de la FEADP se ha venido intensificando. Del 1º de diciembre de 2006 al 30 de junio de 2007, se concluyeron 57 denuncias mediante las siguientes causales:

- a) 31 por incompetencia;
- b) 6 se archivaron;
- c) 7 se determinó no ejercicio de la acción penal;
- d) 8 quedaron en reserva;
- e) 4 actas circunstanciadas fueron elevadas a Averiguación previa;
- f) 1 consignación.

3. Ámbito electoral

786. El Instituto Federal Electoral (IFE) adoptó una serie de medidas agrupadas en cuatro rubros: creación de órganos, desarrollo reglamentario, programas de capacitación y difusión de información relevante a los ciudadanos, vinculada con los procesos electorales.

787. En 2005 se instalaron, en colaboración con el IFAI, cuatro módulos compartidos de acceso a la información electoral y gubernamental con sede en Aguascalientes, Chihuahua y Yucatán. Este programa pretende poner a disposición de cualquier persona que carezca de equipo de cómputo y/o Internet los elementos necesarios para presentar solicitudes de información tanto de material electoral como en cualquier otro ámbito de la administración pública federal.

788. En cuanto al desarrollo reglamentario, el IFE ha emitido una amplia normatividad en materia de transparencia, acceso a la información, datos personales y archivos.

789. En septiembre y octubre de 2007, el IFE celebró convenios de colaboración en materia de transparencia y acceso a la información con dos partidos políticos nacionales: Convergencia y Alternativa Socialdemócrata, cuyo objeto es establecer un parámetro de obligaciones mínimas de los partidos políticos; su estructura orgánica, la remuneración mensual por puesto de sus dirigentes, los contratos y convenios que celebren, informes anuales de campaña, procesos internos de selección, entre otros temas.

790. En octubre, noviembre y diciembre de 2005, se llevó a cabo el Programa de capacitación en materia de transparencia y acceso a la información, en todas las juntas locales y distritales del

IFE, con la finalidad de sensibilizar a los funcionarios de órganos desconcentrados de la importancia del tema, así como la práctica de los procedimientos de acceso a la información.

791. Con la finalidad de poner a disposición de la ciudadanía la información relevante de los comicios federales, se implantó en 1997 un programa de información de la jornada electoral, y a partir del año 2000 el sistema de información sobre el desarrollo de la jornada electoral (SIJE).

792. El SIJE constituye un sistema de recopilación y procesamiento de datos para el seguimiento oportuno del desarrollo de la jornada electoral. En la medida que este flujo de datos relevantes se hace accesible, no sólo a los integrantes de los órganos de dirección del IFE, sino también a toda la ciudadanía, el sistema de información deviene en un instrumento de transparencia.

793. Para el proceso electoral federal 2005-2006, el Consejo General del IFE ratificó el acuerdo por el que se establecen los criterios para difundir la realización y conclusión de las etapas, actos o actividades trascendentes de los órganos electorales del Instituto, durante el proceso electoral federal 2006; instruyendo a los órganos delegacionales para realizar un informe sobre los avances logrados en la organización y desarrollo del proceso y a difundir dicha información.

794. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), máxima autoridad en materia electoral, ha emitido los siguientes criterios sobre los procesos electorales y su conducción:

- a) En 2002, estableció que el derecho de petición en materia política también corresponde a los partidos políticos²¹¹;
- b) Ese mismo año definió los alcances jurídicos de la prerrogativa de los ciudadanos para conocer datos que obren en los registros públicos relativos a los partidos políticos, bajo criterios muy amplios en razón de que éstos están definidos en la legislación mexicana como entes de interés público y son beneficiarios de recursos del Estado²¹²;
- c) En 2005 definió el contenido y alcance del derecho de acceso a la información pública en materia electoral, adoptando nuevamente criterios amplios a favor del ciudadano²¹³;

²¹¹ Derecho de petición en materia política. También corresponde a los partidos políticos, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes*, México, TEPJF, 2005, volumen jurisprudencia, págs. 95 y 96.

²¹² Derecho a la información en materia politicoelectoral. Alcances jurídicos de la prerrogativa de los ciudadanos para conocer datos que obren en los registros públicos relativos a los partidos políticos, México, TEPJF, 2005, volumen jurisprudencia, págs. 84 a 86.

²¹³ Derecho de acceso a la información pública en materia electoral. Contenido y alcance, México, TEPJF, 2005, volumen tesis relevantes, págs. 58 a 61.

- d) Sobre la misma materia y en ese mismo año, el TEPJF estableció que el derecho de acceso a la información pública en materia electoral subsiste a pesar de la pérdida del registro de las organizaciones de ciudadanos como partidos políticos²¹⁴;
- e) También en 2005 definió que es pública la información en materia electoral que puede ser fiscalizada por la autoridad administrativa aunque se encuentre en poder del partido político²¹⁵;
- f) En 2007, el TEPJF emitió cuatro tesis: la primera establece que no existe antinomia entre la Ley de transparencia y el Código Electoral Federal que establece que las boletas electorales no pueden ser abiertas pasado el proceso electoral, tomando en consideración que éste se encuentra a cargo de la ciudadanía, que existe supervisión de los propios partidos políticos y la participación de observadores electorales, todos ellos elementos que garantizan la transparencia del sufragio²¹⁶;
- g) La segunda tesis establece que el derecho a la información no está sujeto a la calidad o actividad profesional del solicitante²¹⁷;
- h) La tercera indica que los partidos políticos están obligados a respetar el derecho a la información²¹⁸;
- i) La cuarta define que las libertades de expresión e información deben maximizarse en el contexto del debate político²¹⁹;
- j) Finalmente, en 2007 el TEPJF emitió jurisprudencia en el sentido de que la tutela de la honra y la reputación durante el desarrollo de la contienda electoral se justifica por

²¹⁴ El derecho de acceso a la información pública en materia electoral. Subsiste a pesar de la pérdida del registro de las organizaciones de ciudadanos, como partidos políticos nacionales, México, TEPJF, 2005, volumen tesis relevantes, págs. 489 y 490.

²¹⁵ Información en materia electoral. Es pública la que forma parte de la fiscalización de la autoridad administrativa, aunque se encuentre en poder de partidos políticos, México, TEPJF, 2005, volumen tesis relevantes, págs. 637 a 639.

²¹⁶ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia 5/2007 publicada en la página de Internet <http://www.trife.org.mx>.

²¹⁷ *Ibíd.*

²¹⁸ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia 12/2007 publicada en la página de Internet <http://www.trife.org.mx>.

²¹⁹ Véase la tesis de jurisprudencia 15/2007 publicada en la página de Internet <http://www.trife.org.mx>.

tratarse de derechos fundamentales que se reconocen en el ejercicio de la libertad de expresión²²⁰.

795. En junio de 2003, el TEPJF organizó de manera conjunta con el IFE, la Universidad Iberoamericana, la Fundación Nuevo Periodismo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/México, el foro internacional "El periodismo ante la consolidación democrática en América Latina", dirigido a promover un diálogo profesional y de alto nivel entre un grupo representativo de periodistas de medios nacionales e internacionales especializados en cobertura política, miembros de la sociedad civil, consejeros y magistrados electorales, con el propósito de intercambiar experiencias y reflexiones sobre aspectos técnicos y éticos relacionados con la forma en que los medios pueden contribuir a consolidar la democracia en América Latina.

796. Se llevó a cabo el seminario especializado en la materia electoral, impartido a 70 representantes de los medios de comunicación que cubren las actividades del TEPJF, orientado a la comprensión de la función jurisdiccional de la Institución, inserta dentro del proceso democrático de la judicialización de la política.

4. Medios electrónicos de comunicación

797. De conformidad con la decisión de la SCJN, que en junio de 2007 declaró inconstitucionales las reformas a diversos artículos de la Ley federal de telecomunicaciones y de la Ley federal de radio y televisión, el 7 de septiembre de 2007 el Senado de la República instaló formalmente el Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión. A la fecha, el Grupo Plural se ha reunido con diversos actores involucrados en el tema, a fin de incorporar sus propuestas en una sola iniciativa. El pasado 28 de febrero el Grupo Plural del Senado presentó el libro de avances y aportaciones para la reforma de telecomunicaciones y radiodifusión.

XX. ARTÍCULO 22. DERECHO DE LIBRE ASOCIACIÓN

A. Avances legislativos

798. El 13 de septiembre de 2007, se aprobaron diversas reformas a la Constitución federal que contienen disposiciones relativas a la asociación política, entrando en vigor el 14 de noviembre del mismo año.

799. Entre las reformas resaltan: la disposición en el artículo 41 que prohíbe la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos políticos, establece las bases para legislar sobre las normas y requisitos para el registro legal de los partidos y delimita la intervención de las autoridades electorales en sus asuntos internos. Asimismo, establece nuevas normas para el financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales así como límites a las erogaciones que pueden realizar para promover el voto a favor de sus candidatos y fija la base constitucional para la regulación legal del

²²⁰ Tesis de jurisprudencia 14/2007 publicada en la página de Internet <http://www.trife.org.mx>.

procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes deban ser adjudicados a la Federación.

800. En materia politicoelectoral, en 2003 se reformaron los artículos 22, numeral 1; 24, numeral 1, inciso b); 28, numeral 1, inciso a); 29, numeral 1; 30, numeral 1; 35, numeral 1, inciso a); 38, numeral 1, inciso d); y se adicionó el artículo 30 con un numeral 2 y el artículo 56 con un numeral 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

801. Estas modificaciones establecen que la agrupación política nacional que pretenda constituirse en partido político deberá demostrar ante el Instituto Federal Electoral (IFE) que cuenta con 3.000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas o 300 afiliados en por lo menos 200 distritos electorales uninominales. Estos afiliados deberán contar con credencial para votar con fotografía y su número total a nivel nacional no podrá ser inferior al 0,26% del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la última elección.

802. Para obtener el registro como agrupación política nacional se deberá contar con un mínimo de 5.000 asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones en cuando menos siete entidades federativas.

803. El 14 de enero de 2008, fueron publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación nuevas reformas al COFIPE, entre cuyas normas destaca el artículo 96, mediante el cual se busca lograr mayor transparencia en el ejercicio del voto para evitar que los partidos políticos busquen coaligarse con el exclusivo fin de obtener el número suficiente de votos para mantener su registro.

804. El artículo 96 establece el voto diferenciado en los casos de coalición y prescribe que los partidos que no alcancen el 1% de la votación perderán el registro. También fija ciertos límites y condiciones para que aquellos partidos que habiendo logrado más del 1% del voto no alcancen el mínimo necesario para conservar el registro, puedan beneficiarse de una transferencia de votos del o los partidos con los que se coaligó para no perder dicho registro.

B. Criterios judiciales

805. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha conceptualizado la libertad de asociación consagrada por el artículo 9 constitucional como el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas juridicocolectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. En cuanto a los alcances de la misma, la Corte ha indicado que la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: a) derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; b) derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y c) derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse²²¹.

²²¹ Vida privada. El artículo 1 de la Ley sobre delitos de imprenta, al proteger el honor y la reputación frente a cualquier manifestación o expresión maliciosa, no excede el límite

806. La SCJN ha considerado que este derecho implica la potestad de los individuos para constituir entidades o personas morales con objetivos plenamente identificados, cuya realización sea constante y permanente, con la única limitante de que sólo los ciudadanos de la República (mexicanos mayores de 18 años) podrán hacerlo para tomar parte en asuntos políticos del país²²².

807. En relación con el derecho a la libertad sindical, la SCJN ha establecido que ésta contiene las siguientes libertades fundamentales para los trabajadores: la facultad para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado, la facultad de no afiliarse a sindicato alguno y la libertad de separación o renuncia a cualquier asociación sindical²²³.

808. En concordancia con lo anterior, la SCJN ha declarado la invalidez de normas que permiten a los patrones dar por terminada una relación laboral por el solo hecho de que el trabajador renuncie al sindicato al que pertenece²²⁴.

809. La SCJN ha considerado que la libertad sindical implica la plena autonomía de los sindicatos para elaborar sus propios estatutos, en los que sin restricción alguna pueden establecer los lineamientos para elegir libremente a sus representantes, señalar el tiempo que deben durar en sus cargos, así como organizar su administración, actividades y programas de acción²²⁵.

establecido por el artículo 7 de la Constitución federal, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, julio de 2007, tesis 1ª CXLVIII/2007, pág. 272.

²²² Participación ciudadana. El artículo 75 de la Ley relativa del Distrito Federal, que establece que la asamblea ciudadana se integrará con los habitantes de la unidad territorial, incluyendo menores de edad y extranjeros, no viola el derecho de asociación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXII, noviembre de 2005, tesis P./J. 138/2005, pág. 113.

²²³ Sindicación única. Las leyes o estatutos que la prevén, violan la libertad sindical consagrada en el artículo 123, apartado b, fracción x, constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX, mayo de 1999, tesis P./J. 43/99, pág. 5.

²²⁴ Cláusula de exclusión por separación. Los artículos 395 y 413 de la Ley federal del trabajo que autorizan, respectivamente, su incorporación en los contratos colectivos de trabajo y en los contratos-ley, son violatorios de los artículos 5, 9 y 123, apartado a, fracción xvi, de la Constitución federal, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIII, mayo de 2001, 2ª LIX/2001, pág. 443.

²²⁵ Sindicatos. El artículo 75 de la Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado que prohíbe la reelección de sus dirigentes, contraviene la libertad sindical que establece el artículo 123 constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XII, agosto de 2000, tesis P. CXXVII/2000, pág. 149.

810. La SCJN ha reconocido el derecho a formar más de un sindicato, por lo que las leyes que pretendan establecer la sindicación única, deben considerarse como restrictivas de la libertad de asociación²²⁶.

811. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha emitido diversos fallos que son pertinentes en relación con el artículo 22 del Pacto.

812. En 2001, mantuvo que todo aquel que tenga interés legítimo para hacerlo no sólo puede solicitar el registro respectivo sino también impugnar, en su caso, la denegación²²⁷ y advirtió que la cancelación de registro de partido político no necesariamente tiene por efecto la extinción de la asociación civil subyacente²²⁸. También advirtió que los partidos políticos que perdieron su registro nacional no pueden participar en las elecciones extraordinarias, no obstante que hayan contendido en una elección que se declaró nula²²⁹.

813. En 2002, el TEPJF precisó el contenido y alcances del derecho de afiliación en materia politicoelectoral²³⁰ y lo definió como la base de la formación de los partidos políticos y agrupaciones políticas²³¹. También advirtió que el derecho de asociación constituye uno de los

²²⁶ Sindicación única. Las leyes o estatutos que la prevén, violan la libertad sindical consagrada en el artículo 123, apartado b, fracción x, constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX, mayo de 1999, tesis P./J. 43/99, pág. 5.

²²⁷ Partido político. Quien tenga interés legítimo puede solicitar el registro respectivo, y por ende, impugnar la denegación (legislación de Tlaxcala), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, págs. 747 a 748.

²²⁸ Cancelación de registro de partido político. No necesariamente tiene por efecto la extinción de la asociación civil subyacente, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, págs. 378 a 380.

²²⁹ Elecciones extraordinarias. Los partidos políticos que perdieron su registro nacional no pueden participar en ellas, no obstante que hayan contendido en la elección que se declaró nula (legislación de Tabasco, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, pág. 522.

²³⁰ Derecho de afiliación en materia politicoelectoral. Contenido y alcances, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de jurisprudencia, pág. 424.

²³¹ Derecho de asociación en materia politicoelectoral. Base de la formación de los partidos políticos y agrupaciones políticas, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de jurisprudencia, págs. 427 a 429.

derechos fundamentales de carácter politicoelectoral, por lo que su interpretación y correlativa aplicación no debe ser restrictiva²³².

814. En el mismo año, definió los efectos jurídicos de las manifestaciones formales de asociación y de las listas de asociados en el procedimiento de revisión de la solicitud de registro de las agrupaciones políticas nacionales²³³, estableció que el derecho de asociación politicoelectoral se colma al afiliarse a un partido o agrupación política²³⁴ y, por ello, su ejercicio no admite la afiliación simultánea a dos o más entes políticos²³⁵.

815. En 2002 precisó las diferencias específicas en materia política y politicoelectoral en cuanto al derecho de asociación²³⁶ y advirtió que aquella asociación que pretenda obtener su registro como agrupación política nacional debe acreditar que sus miembros están inscritos en el padrón electoral²³⁷.

816. En 2005, en relación con los estatutos de los partidos políticos, mantuvo que el control de su constitucionalidad y legalidad debe armonizar el derecho de asociación de los ciudadanos y la libertad de autoorganización de los propios institutos políticos²³⁸.

²³² Derechos fundamentales de carácter politicoelectoral. Su interpretación y correlativa aplicación no debe ser restrictiva, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de jurisprudencia, págs. 441 y 442.

²³³ Agrupaciones políticas nacionales. Efectos jurídicos de las manifestaciones formales de asociación y de las listas de asociados en el procedimiento de revisión de la solicitud de registro, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de jurisprudencia, págs. 369 y 370.

²³⁴ Derecho de asociación politicoelectoral. Se colma al afiliarse a un partido o agrupación política, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de jurisprudencia, págs. 90 a 92.

²³⁵ Derecho de asociación politicoelectoral. Su ejercicio no admite la afiliación simultánea a dos o más entes políticos, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de jurisprudencia, págs. 66 a 68.

²³⁶ Derecho de asociación. Sus diferencias específicas en materia política y politicoelectoral. S3ELJ 61/2002.

²³⁷ Agrupación política nacional. La asociación que pretenda obtener su registro, debe acreditar que sus miembros están inscritos en el padrón electoral, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, págs. 335 y 336.

²³⁸ Estatutos de los partidos políticos. El control de su constitucionalidad y legalidad debe armonizar el derecho de asociación de los ciudadanos y la libertad de autoorganización de los institutos políticos, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, págs. 559 y 560.

C. Medidas institucionales

817. Como una de las medidas adoptadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) para prevenir la discriminación de género en materia de libertad sindical, durante 2003 realizó el Primer encuentro nacional de la mujer trabajadora, protección de la maternidad: por un sindicalismo con equidad de género. Durante este encuentro más de 800 mujeres presentaron propuestas concretas sobre temas de seguridad social, vivienda y responsabilidades familiares.

818. En abril de 2002, se firmó un Convenio de Concentración para Mejorar las Condiciones Laborales de la Mujer en la Industria Maquiladora entre la STPS y el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora, con el objeto de promover la igualdad de oportunidades, derechos y obligaciones de la mujer en el ámbito laboral.

819. En 2002, como parte de las políticas y programas generales del IFE, estableció el programa otorgar recursos públicos y gestionar prerrogativas legales, el cual tuvo como política general continuar con los procesos y procedimientos iniciados en 2001 para el fortalecimiento del régimen de partidos políticos y el desarrollo de las agrupaciones políticas nacionales a través de la aplicación de reglas que promuevan su debido funcionamiento.

820. Se estableció como línea de acción la revisión de la documentación relativa al registro de nuevos partidos y agrupaciones políticas. Además, a efecto de garantizar los resultados obtenidos de dicha verificación, el IFE firmó un convenio de apoyo y colaboración en materia de constitución de nuevos partidos políticos nacionales con la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C.

821. Durante 2003 el IFE continuó la aplicación del programa, mediante procedimientos para la comprobación de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas nacionales, entre los cuales se encuentran:

- a) Recepción y revisión de los informes anuales presentados;
- b) Elaboración y notificación de errores y omisiones derivadas de la revisión;
- c) Recepción de aclaraciones;
- d) Envío de la información relativa a los ejercicios ordinarios en materia de fiscalización para la elaboración de numeralia;
- e) Asesoría y apoyo a dichas organizaciones políticas.

822. Se actualizaron los instructivos para el registro de partidos y agrupaciones políticas nacionales de 2004-2005. Además, con motivo de la jurisprudencia S3ELJ03/2005 del TEPJF, se incorporaron como criterios para el análisis de los estatutos de los partidos políticos, los elementos mínimos de democracia que deben contener dichos ordenamientos partidarios.

823. El número de asociaciones de ciudadanos que obtuvo registro ante el IFE como agrupaciones políticas nacionales ha ido en aumento, como puede advertirse en el cuadro siguiente.

Año	Número de agrupaciones políticas nacionales
1997	13
1999	32
2002	41
2005	105
2008	126

Fuente: www.ife.org.mx. En los años que no se indican no hubo cambios.

XXI. ARTÍCULO 23. DERECHO A LA FAMILIA

A. Avances legislativos

824. En el período que cubre el presente informe se han reformado diversos artículos del Código Penal Federal, que tipifican conductas para sancionar y erradicar el problema de la violencia familiar.

825. Como se mencionó, el 29 de mayo de 2000 se promulgó la Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la cual tiene por objeto proteger los derechos fundamentales de los menores, incluido el derecho a vivir en familia. Este ordenamiento contempla en su título II, el mandato para la creación de programas para que la falta de recursos no sea un factor que determine la separación de la familia, quedando prohibido separar por causas económicas a un menor de sus padres, a menos de que específicamente lo disponga el órgano judicial competente.

826. El artículo 25 señala que "cuando una niña, un niño, un o una adolescente se vean privados de su familia, tendrán derecho a recibir la protección del Estado, quien se encargará de procurarles una familia sustituta y mientras se encuentre bajo la tutela de éste, se les brinden los cuidados especiales que requieran por su situación de desamparo familiar".

827. Entre las obligaciones de los padres o tutores enunciadas en la ley se encuentran: proporcionar a los menores una vida digna, garantizando la satisfacción de sus necesidades básicas como comida, habitación, educación, vestido, asistencia en caso de enfermedad y recreación, así como el pleno y armónico desarrollo de su personalidad en el seno de la familia, escuela, sociedad e instituciones; ii) proteger a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de maltrato, prejuicio, daño, agresión, abuso, trata y explotación.

828. El Estado deberá prever los procedimientos y la asistencia jurídica necesaria para asegurar que ascendientes, padres, tutores y responsables de niñas, niños y adolescentes cumplan con el deber de alimentarlos, así como establecer la responsabilidad penal para quienes incurran en abandono injustificado.

829. De conformidad con esta ley, las autoridades federales, estatales y municipales deben impulsar, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la prestación de servicios de guardería, así como auxilio y apoyo a los ascendientes o tutores responsables que trabajen.

830. El 18 de marzo de 2002, la Secretaría de Salud (SS) publicó la Norma Oficial Mexicana 190-SSAI-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención de la violencia intrafamiliar, cuyo objetivo es establecer los criterios a observar en la atención médica y la orientación brindada a pacientes involucrados en situaciones de violencia familiar y en el registro de los casos atendidos. La atención médica otorgada a las víctimas de casos de violencia familiar será proporcionada por personal de salud debidamente sensibilizado y capacitado.

831. Dicha norma define a la violencia familiar como "el acto u omisión único o repetitivo, consistente en el maltrato físico, psicológico, sexual o abandono cometido por un miembro de la familia en relación de poder -en función del sexo, la edad o la condición física-, en contra de otro integrante de la misma, sin importar el espacio físico donde ocurra".

832. El 2 de septiembre de 2004, se publicó la Ley de asistencia social, la cual establece que tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.

833. En su artículo 5 estipula que el Estado proporcionará, en forma prioritaria, servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo, y también apoyará, en su formación y subsistencia, a los individuos con carencias familiares esenciales que no puedan superar en forma autónoma.

834. En diciembre de 2007, se publicó la actualización metodológica de la Norma Técnica de Competencia Laboral de Prestación del Servicio de Orientación para la Integración de la Familia a Nivel Preventivo, con objeto de establecer los elementos técnicos necesarios para brindar una adecuada orientación para la integración familiar. Asimismo, busca prevenir problemas que puedan repercutir en la convivencia familiar y solucionarlos adecuadamente mediante servicios asistenciales de calidad. Finalmente, permite desarrollar programas de capacitación y formación basados en la norma.

B. Criterios judiciales

835. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha expuesto que la obligación de proporcionar alimentación, vestido, habitación y asistencia médica, también comprende el derecho a la educación, el cual no se encuentra condicionado a que el hijo sea menor de edad²³⁹.

836. Asimismo, ha determinado que el incumplimiento de esta obligación sin causa y después de cierto período es causal de la pérdida de la patria potestad²⁴⁰, sin que para ello sea necesario

²³⁹ Alimentos. La obligación de proporcionarlos por concepto de educación no se extingue necesariamente cuando los acreedores alimentarios alcanzan la mayoría de edad (legislación del Estado de Jalisco), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, diciembre de 2007, tesis 1ª 58/2007, pág. 31.

²⁴⁰ Patria potestad. El cumplimiento parcial o insuficiente de la obligación alimentaria sin causa justificada por más de 90 días genera su pérdida (interpretación del artículo 444, fracción IV, del Código Civil para el Distrito Federal, vigente a partir del 10 de junio de 2004),

acreditar afectaciones a la salud, a la seguridad o moralidad de los hijos, ni que dicha obligación tenga como fundamento una orden judicial²⁴¹.

837. En julio de 2005, la SCJN resolvió que las pensiones alimenticias deben calcularse con base en el monto total de los ingresos, incluidos los pagos por horas extras, aguinaldo, primas vacacionales, bonos y otras percepciones, dado que objetivamente forman parte de la posibilidad económica del deudor alimentista. La jurisprudencia, aprobada por unanimidad de votos, será obligatoria para todos los juzgados del país que supervisen y deciden sobre el monto de estas pensiones, que principalmente son pagadas para el sostenimiento de ex cónyuges e hijos menores de edad.

C. Medidas institucionales

838. El 10 de diciembre de 2002, se presentó el Programa de acción 2002-2010: Un México apropiado para la infancia y la adolescencia, el cual pone énfasis en el desarrollo humano y social de los niños. Su principal objetivo es prepararlos y apoyarlos para una vida digna, es decir, independiente y en un ambiente de paz, tolerancia, libertad, equidad y solidaridad, para que puedan ejercer sus derechos no sólo en esa etapa, sino a lo largo de su vida.

839. A partir de 2008, el Gobierno federal puso en marcha la estrategia Vivir mejor, que concentra todas las acciones del Gobierno encauzándolas hacia un mismo objetivo, evitando su dispersión y sacando el mayor provecho de los recursos públicos invertidos.

840. Vivir mejor ordena las políticas públicas en tres acciones principales:

- a) Continuar desarrollando las capacidades de los mexicanos, en especial de las niñas y niños, garantizándoles acceso a la educación, la salud y una vivienda digna;
- b) Proporcionar una red de protección social que evite la pérdida en las familias más pobres ante la enfermedad o la pérdida del empleo;
- c) Facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la económica.

841. Mediante el programa de adopciones, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) llevó a cabo en el 2007 cuatro mesas de trabajo regionales, con el fin de revisar y consensuar criterios; buscar un marco normativo que podamos compartir; agilizar procedimientos estándares, criterios de asignación, seguimiento y evaluación en el ámbito nacional; sistematizar la información de manera que permita la orientación y la toma de

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXV, abril de 2007, tesis 1ª/J. 14/2007, pág. 221.

²⁴¹ Patria potestad. Para que proceda decretar su pérdida por incumplimiento reiterado de la obligación alimentaria, no es necesario acreditar la circunstancia de que se comprometa la salud, la seguridad o la moralidad de los hijos, ni el establecimiento previo de pensión alimenticia (legislación del Distrito Federal), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXI, abril de 2005, tesis 1ª/J. 62/2003, pág. 460.

decisiones, garantizando condiciones de equidad; y unir esfuerzos en un contexto de honestidad, transparencia, ética, y profesionalismo en este procedimiento.

842. El 3 de octubre de 2007, se firmó un convenio de colaboración entre el DIF y los tribunales superiores de justicia del país, con el objeto de establecer bases para la realización de trabajos y actividades que mejoren los procedimientos judiciales, que sensibilicen a los funcionarios involucrados y que contribuyan a una regularización jurídica expedita de la situación de los menores para que estén en condiciones de ser susceptibles de adopción.

843. El DIF lleva a cabo el Programa de escuela para padres adoptantes, con la finalidad de proporcionar a los solicitantes de adopción los elementos teóricos y prácticos necesarios para la integración de niño a su nuevo contexto familiar y social, así como fortalecer la estructura personal de los solicitantes ante los cambios emocionales y dinámica familiar que se genera en el proceso de adopción. En 2005 y 2006 se realizaron 27 sesiones con la participación de 532 asistentes.

844. El DIF creó el Programa de atención y prevención al maltrato infantil y violencia familiar, que tiene como objetivo abatir los casos de maltrato infantil y realizar campañas a favor de la denuncia de este delito. Las metas a corto plazo del programa son:

- a) Disminuir el número de víctimas de violencia mediante la aplicación de programas preventivos;
- b) Reintegrar a las víctimas de violencia a su familia o asignarlas en adopción;
- c) Implantar nuevos modelos de intervención en todas las procuradurías de la defensa del menor y la familia.

845. El DIF realiza investigaciones acerca de la problemática jurídica que aqueja a los sujetos de asistencia social, en coordinación con otras instituciones afines, al tiempo que brinda asesoría legal a los integrantes de la familia y representación a menores cuando se afecten los intereses de éste.

846. El Programa de asistencia jurídica familiar del DIF presta de manera organizada y permanente servicios de asistencia jurídica a menores, ancianos y personas con discapacidad en estado de abandono, madres adolescentes y madres solteras, indigentes, indígenas, migrantes, y aquellas personas que no puedan ejercer plenamente sus derechos, coadyuvando a la conciliación de conflictos en el ámbito familiar, y en su caso, canalizando los conflictos a las instancias conducentes; otorgando asesorías jurídicas periódicas; patrocinando juicios; prestando asesorías legales; atendiendo consultas telefónicas y dando asesoría por ese medio; dando seguimiento a los procedimientos familiares; y otorgando capacitación a los sistemas estatales y municipales del DIF en materia jurídica, social y psicológica.

847. Asimismo, realizan investigaciones acerca de la problemática jurídica que aqueja a los sujetos de asistencia social, en coordinación con otras instituciones afines, al tiempo que brinda asesoría legal a los integrantes de la familia y representación a menores cuando se afecten los intereses de éste.

848. En su vertiente de atención este programa atiende, anualmente, entre 15.000 y 20.000 denuncias de maltrato y reintegra alrededor de 200 menores a su núcleo familiar. El DIF opera también las procuradurías de la defensa del menor, la mujer y la familia y junto con los sistemas DIF estatales, promueve la cobertura total de dichas procuradurías a fin de generar un modelo nacional de atención. Busca que toda persona, independientemente del lugar donde resida, tenga la posibilidad de acudir a denunciar o atender situaciones de violencia familiar y/o a recibir asistencia jurídica en materia familiar.

849. El DIF elaboró un sistema de detección, registro, atención y seguimiento de casos de violencia familiar y contra las mujeres, y estableció el Padrón nacional de niñas vulnerables como parte del sistema de información federal, estatal y municipal en materia de asistencia social. Asimismo realiza investigaciones acerca de la problemática jurídica que aqueja a los sujetos de asistencia social, en coordinación con otras instituciones afines, al tiempo que brinda asesoría legal a los integrantes de la familia y representación a menores cuando se afecten los intereses de éste.

850. De enero de 2004 a octubre de 2007, se han atendido a un total de 28.969 personas y se han llevado a cabo 155 acciones en coordinación con los sistemas estatales y municipales DIF en los siguientes rubros.

Concepto	2004	2005	2006	2007 (a octubre)
Asesoría jurídica primera vez	636	1.963	2.092	2.126
Asesoría jurídica primera vez vía electrónica	860	804	1.425	1.453
Comparecencia en audiencias	209	405	-	285
Seguimiento procedimental	2.286	2.019	2.418	2.042
Juicios planteados	124	144	158	179
Trámites y comparecencias	1.806	1.741	1.880	1.581
Convenios judiciales	17	15	9	16
Convenios extrajudiciales	22	12	38	21
Juicios concluidos	-	51	67	65
Asesoría a DIF estatales y municipales	25	33	53	34
Cursos a DIF estatales y municipales	-	-	5	5

851. El Programa de procuración de la defensa del menor y la familia del DIF tiene por objeto apoyar a personas en situaciones jurídicamente vulnerables, a fin de que los procesos en los que se encuentren involucrados, ante los juzgados familiares, se desahoguen con justicia. Además, este programa brinda la asesoría necesaria para promover distintos tipos de juicios en materia familiar:

- a) Pensiones alimenticias;
- b) Juicios sucesorios;
- c) Nombramientos de tutela;
- d) Rectificaciones de actas del estado civil de las personas;

- e) Pérdidas de la patria potestad;
- f) Declaraciones de estado de interdicción;
- g) Declaración judicial de guarda y custodia de menores e incapaces;
- h) Jurisdicciones voluntarias;
- i) Autorización judicial para suplir el consentimiento paterno a fin de que un menor pueda salir del país;
- j) Controversias del orden familiar;
- k) Adopciones consentidas entre particulares y reconocimiento de paternidad.

852. Los DIF estatales trabajan en coordinación con las Procuradurías del Menor y la Familia para recibir y presentar denuncias ante el ministerio público en caso de maltrato a niños y niñas. En este sentido, de enero de 2004 a diciembre de 2006 se atendieron en 31 entidades federativas y en el Distrito Federal a 103.485 niños y niñas maltratados, y se han presentado 14.244 denuncias al ministerio público. Dentro de las entidades federativas con mayor índice de maltrato a menores se encuentra Chiapas, Coahuila, Estado de México y Yucatán.

853. De forma paralela a los programas de atención a las víctimas de violencia intrafamiliar y asesoría jurídica a la familia, el DIF elaboró el Diagnóstico sobre la familia mexicana 2005, que sirve de sustento para el análisis, diseño e instrumentación de políticas públicas en beneficio de las familias mexicanas. Este instrumento aporta datos cuantitativos para conocer mejor la convivencia e intereses de la familia en México. En base a los resultados del Diagnóstico se busca diseñar iniciativas de ley y políticas públicas para el fortalecimiento de las familias.

854. Durante 2006, se inició la operación de un servicio de correo electrónico y de un número telefónico gratuito para facilitar la denuncia y erradicación del maltrato del niño y la violencia familiar. En ese año, el DIF recibió un total de 3.737 denuncias por maltrato infantil y se comprobó el maltrato en 2.714 casos, de los cuales 537 fueron presentadas en el ministerio público.

855. El Instituto Nacional para las Mujeres (INMUJERES) desarrolló los proyectos: Propuestas para una convivencia democrática en la familia; Contra la violencia eduquemos para la paz, y el taller Prevención de violencia desde la infancia, a efectos de dar continuidad al proyecto anterior.

856. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) opera el programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, el mismo que al mes de junio de 2008 ha logrado consolidar la apertura de 7.000 estancias infantiles, en donde se atiende a 187.000 niños, apoyando a por lo menos 150.000 madres trabajadoras en todo el país.

857. El objetivo del programa es disminuir la vulnerabilidad de los hogares en condiciones de pobreza en los que la jefatura de una familia con niños entre 1 y 3 años, 11 meses de edad y de 1 a 5 años, 11 meses de edad en los casos de niños con alguna discapacidad, recae en una madre trabajadora, estudiante o en un padre solo, brindándoles un espacio seguro para el cuidado

de sus hijos, teniendo así la oportunidad de trabajar o buscar empleo con la tranquilidad de que sus hijos están en un lugar adecuado para su desarrollo.

858. El programa opera a nivel nacional con tres modalidades:

- a) Apoyo a madres trabajadoras y padres solos. Esta modalidad brinda un apoyo mensual a los padres de familia de hasta 700 pesos por cada niño entre 1 y 3 años, 11 meses de edad y de 1 a 5 años, 11 meses de edad en los casos de niños con alguna discapacidad inscrito en alguna estancia.
- b) Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil. Esta modalidad brinda un apoyo de hasta 35.000 pesos a las personas que deseen establecer y operar una estancia infantil de nueva creación por un período mínimo de un año calendario. Este apoyo se destinará a la adecuación y equipamiento del inmueble, y a la elaboración o adquisición de materiales para el trabajo con los niños.
- c) Incorporación a la red de estancias infantiles. Bajo esta modalidad se podrá otorgar un apoyo económico de hasta 15.000 pesos a las personas responsables de estancias infantiles o guarderías ya existentes que atiendan o pretendan atender a la población objetivo del programa, para que realicen las adecuaciones mínimas necesarias que permitan que el inmueble y el equipamiento cumplan con lo establecido en las reglas de operación del programa.

859. Por lo que se refiere a la edad mínima para contraer matrimonio los hombres y mujeres en México, cabe señalar que de los 32 entidades federativas que conforman la República Mexicana, 26 entidades federativas establecen que la edad mínima para contraer matrimonio es de 16 años para los hombres y 14 para las mujeres, 5 señalan la edad de 16 años para ambos y 1 Estado ha aumentado la edad a 18 y 16 años respectivamente.

860. Como parte de un esfuerzo de armonización legislativa, en octubre de 2002 se presentó una iniciativa que plantea establecer como requisito fundamental para la celebración del matrimonio entre menores el que ambos hayan cumplido los 17 años de edad al momento de su celebración, pero con el consentimiento de quienes se encuentren en el ejercicio de la patria potestad o la tutela.

861. En materia de nacionalidad, la Constitución federal garantiza a las mujeres la igualdad con el hombre. En julio de 2004, se adicionó el artículo 37, inciso a), para establecer que los mexicanos y mexicanas que perdieron su nacionalidad por nacimiento y con ello sus derechos civiles y políticos, por haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera, podrán beneficiarse de la nueva disposición contenida en dicho precepto, según la cual ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

862. Correspondientemente se armonizó la Ley de nacionalidad, en diciembre de 2004, con el texto constitucional en la materia para permitir que los connacionales que hayan perdido su nacionalidad mexicana por haber adoptado una segunda, puedan solicitar su reintegración ante las dependencias que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) tiene en el país o fuera de él.

863. Por lo que se refiere al principio de reunificación familiar, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) ha establecido a través de instrumentos administrativos un procedimiento para que los refugiados puedan internar a sus familiares. Dichos instrumentos señalan que el refugiado recibirá apoyo para llevar a cabo los trámites correspondientes.

XXII. ARTÍCULO 24. DERECHOS DEL NIÑO

A. Avances legislativos

864. La Constitución federal estipula que la Federación, los Estados y los municipios tienen la obligación de incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural y la conclusión de la educación básica y de apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

865. El 4 de enero de 2000, se reformaron los siguientes artículos del Código Penal Federal²⁴²: 201, 205 y 208, y se adicionaron los artículos 201 *bis*, 201 *bis* 1), 201 *bis* 2), 201 *bis* 3), y el párrafo 2 del artículo 203, donde se contemplan los delitos de corrupción de menores y pornografía infantil, estableciendo elevadas sanciones a quienes ejecuten alguna de las conductas previstas.

866. El 4 de enero de 2000, se reformó el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales²⁴³ para considerar como delitos graves y federales la corrupción sexual de niños y niñas y la pornografía infantil, así como la explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal.

867. El 7 de abril de 2000, se reformó y adicionó el último párrafo del artículo 4 constitucional²⁴⁴ para establecer el derecho de los niños y niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. Asimismo, se garantiza el compromiso del Estado a proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, incluyendo el otorgamiento a particulares de facilidades para coadyuvar en el cumplimiento de los derechos de la niñez.

868. El 29 de mayo de 2000, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, reglamentaria del artículo 4 constitucional. La ley establece, entre otros, los siguientes derechos:

²⁴² Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/C-8.pdf>.

²⁴³ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/C-6.pdf>.

²⁴⁴ Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_148_07abr00_ima.pdf. Fe de erratas: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_fe_ref_148_12abr00_ima.pdf.

- a) A la prioridad;
- b) A la vida;
- c) A la no discriminación;
- d) A vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo psicofísico;
- e) A ser protegido en su integridad, en su libertad y contra el maltrato y abuso sexual;
- f) A la identidad;
- g) A vivir en familia;
- h) A la salud;
- i) Los derechos de niñas, niños y adolescentes con discapacidad;
- j) A la educación;
- k) Al descanso y al juego;
- l) A la libertad de pensamiento y el derecho a una cultura propia;
- m) A participar;
- n) Al debido al proceso²⁴⁵.

869. El 12 de junio de 2000, se adicionaron al Código Penal Federal los artículos 366 *ter* y 366 *quater*, para establecer como delito el tráfico de menores que se configura cuando se traslade a un menor de 16 años o se entregue a un tercero de manera ilícita, con el propósito de obtener un beneficio económico indebido por el traslado o entrega del menor.

870. Como se mencionó, el 14 de agosto de 2001 se reformó el artículo 2 constitucional²⁴⁶ que consagra los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas. En la citada reforma se incluyeron las siguientes previsiones en materia de niños, niñas y adolescentes:

- a) Incrementar los niveles de escolaridad, alfabetización y capacitación productiva de estudiantes indígenas de todos los niveles a fin de asegurarles mejores condiciones de vida;
- b) Apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes en virtud de la identificación de éstos como grupo vulnerable.

²⁴⁵ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-200.pdf>.

²⁴⁶ Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf.

871. El 27 de marzo de 2007, se reformó nuevamente el artículo 194 del Código Federal de Procedimiento Penal para adicionar como delito grave la trata de personas menores de 18 años o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo.

872. El 27 de marzo de 2007, se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación las reformas al Código Penal Federal en materia de explotación sexual infantil, con las cuales se tipifica la trata de personas menores de 18 años o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo.

873. Se reformaron también las disposiciones relativas a los delitos de pornografía, turismo y lenocinio cometidos en contra de las mismas personas, aumentado en algunos casos la penalidad correspondiente. Con ello se consolida un marco legal que propicia una defensa más enérgica de la seguridad sexual del sujeto pasivo, así calificado por su minoridad o particular estado de indefensión, frente al comportamiento socialmente pervertido de sus agresores, que violentan ese bien jurídico especialmente necesitado de mayor protección.

B. Criterios judiciales

874. Un tribunal colegiado de circuito emitió una tesis aislada respecto de los principios jurídicos que deben regir el régimen de convivencia de los menores cuando los padres se encuentran separados, tomando en consideración los artículos 4 de la Constitución federal y la Convención sobre los Derechos del Niño. El juez determinó que en los casos de desintegración familiar provocados por la separación de los cónyuges, los hijos resultan ser los menos responsables, y sin embargo, son los que más la resienten en el ámbito psicológico, social y económico. De esa manera, para contribuir a que los niños no sufran incertidumbre alguna respecto de su futuro y, por el contrario, que crezcan tranquilos y sanos en todos los ámbitos personales y ante la sociedad, es menester que los aludidos menores sean protegidos. Por lo tanto, los referidos menores no deben ser inmiscuidos en los conflictos de sus padres²⁴⁷.

875. Otro tribunal colegiado de circuito estableció que el menor debe ser escuchado en los juicios de divorcio a efecto de tomar la decisión más adecuada en cuanto a la persona que vaya a ejercer sobre él la custodia para su mejor desarrollo físico, moral y psicológico²⁴⁸.

876. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió una tesis aislada respecto del derecho a la identidad de los menores tomando en consideración lo prescrito en el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño y los artículos 3 y 22 de la Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes (de orden público, interés social y observancia

²⁴⁷ Convivencia, régimen de principios jurídicos que deben tenerse en cuenta para su correcto desarrollo entre menores y sus progenitores, cuando éstos se encuentran separados o divorciados, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVII, abril de 2008, II.2o.C.520 C, pág. 2327.

²⁴⁸ Menores. Debe dárseles intervención cuando en los juicios de divorcio se determine sobre su custodia (legislación del Estado de Jalisco), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVII, abril de 2008, tesis III.1o.C.164 C, pág. 2388.

obligatoria para toda la república). La SCJN estableció que el derecho a la identidad (el cual se compone por el derecho a tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca, a tener una nacionalidad y a conocer su filiación y su origen) implica que el menor tenga la certeza de quién es su progenitor. Lo anterior constituye un principio de orden público que es parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la personalidad jurídica, cuya importancia no sólo radica en la posibilidad de solicitar y recibir información sobre su origen, la identidad de sus padres y el conocimiento de su origen genético, sino que a partir de esos elementos puede derivarse, por una parte, su derecho a tener una nacionalidad y, por otra, el derecho a que sus ascendientes satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, para su desarrollo pleno e integral²⁴⁹.

C. Medidas institucionales

877. El Programa de promoción y difusión de los derechos de la niñez, bajo la responsabilidad del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), se desarrolla con el apoyo de las autoridades locales a fin de que la participación en la comunidad resulte efectiva y responda a sus necesidades específicas, ofreciendo la posibilidad de llevar a cabo diversas actividades en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, así como ser una herramienta para que los responsables operativos en los Estados y municipios orienten y colaboren en la difusión de estos derechos, realicen acciones locales en espacios para la participación infantil, promuevan el respeto a las diferencias, la no discriminación, la autodeterminación y el bien común.

878. En el marco de este programa se estableció, a partir de 2002, una red nacional de difusores infantiles, a través de la cual se promueve que los niños, niñas y adolescentes conozcan y difundan sus derechos dentro de su comunidad, escuelas y familia. Se cuenta para ello con un instrumento de apoyo el Manual de participación infantil para la difusión de los derechos de la niñez.

879. Anualmente el DIF lleva a cabo un Taller nacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, con la finalidad de identificar aciertos y retos derivados del proceso de articulación de las redes estatales y municipales. Al mes de octubre de 2007 se contaba con 29 redes estatales, quedando por incorporarse a esta iniciativa los Estados de Baja California Sur, Hidalgo y Zacatecas. Asimismo, se cuenta con 31 difusores estatales, 1.255 difusores municipales, 8.358 difusores locales, 88.887 niños capacitados en la Convención sobre los Derechos del Niño y 13.703 niños informados de sus derechos.

880. En abril de 2003, la Cámara de Diputados creó la Comisión Ordinaria de Asuntos de la Familia y en marzo de 2004, presentó un punto de acuerdo para la creación de la comisión especial de la niñez, adolescencia y las familias, para revisar las leyes federales en la materia, promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes, incorporar la perspectiva de la infancia en el presupuesto de egresos de la Federación, establecer mecanismos de vinculación con congresos locales, realizar reuniones periódicas con dependencias de la administración pública federal y firmar convenios de colaboración.

²⁴⁹ Derecho a la identidad de los menores. Su contenido, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, julio de 2007, tesis 1ª CXLII/2007, pág. 260.

881. A través de la operación y funcionamiento de los 24 Comités Estatales de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el DIF promueve la revisión de los marcos juridicoestatales a fin de lograr su compatibilidad con lo que estipula la Convención y la Ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

1. Actividades de registro

882. Con el fin de fomentar el registro de niños mexicanos, en los últimos años el Gobierno federal ha llevado a cabo, con la ayuda de las autoridades estatales, campañas de sensibilización en este tema. Aunque las campañas se realizan a lo largo de todo el año, en el mes de abril se intensifican con la campaña de: "Abril mes del niño", en la cual se promueve el registro extemporáneo de niños, especialmente en zonas rurales, cuyas actas se entregan a finales del mes. También en los meses de febrero y agosto (períodos de inscripción escolar) se fortalecen estas campañas²⁵⁰.

883. El Registro Nacional de Población (RENAPO), dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), es responsable de instrumentar la Clave Única de Registro Poblacional (CURP), con la cual se pretende tener un control más claro del número y características de la población.

884. A la fecha, se tienen capturados los datos de 120 millones de los 220 millones de personas, inventariados desde 1930, de los cuales 70 millones ya están digitalizados. La gran mayoría de los niños ya están incluidos en esas bases de datos porque el criterio establecido por el RENAPO fue que se capturara de la fecha de inicio del registro hacia atrás.

2. Cooperación internacional

885. En 2002, el Gobierno de México comenzó un nuevo Programa de Cooperación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) México para los siguientes cinco años con el propósito de avanzar hacia el cumplimiento pleno de los derechos de los niños, niñas, mujeres y adolescentes. Los objetivos de dicho Programa consisten en:

- a) Lograr que la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer sean ejes centrales de las políticas públicas para la infancia y la mujer;
- b) Aumentar el respeto de los derechos de los niños y adolescentes que se encuentren en necesidad de protección especial;
- c) Mejorar el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia indígena²⁵¹.

²⁵⁰ Datos proporcionados por el Registro Nacional de Población (RENAPO) en mayo de 2006.

²⁵¹ La labor del UNICEF en México se centra en 3 programas: 1) Los derechos de la niñez en las políticas públicas; 2) Los derechos de la niñez indígena; y 3) La protección especial de los derechos de la niñez y adolescencia, 2001 UNICEF, México.

886. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), suscribió el 24 de septiembre de 2003, un Convenio de colaboración para promover los derechos de la niñez con el UNICEF, a fin de promover una cultura de respeto y cumplimiento de los derechos de la niñez. Ambas instituciones se comprometieron a coordinar esfuerzos para promover ante jueces, magistrados, funcionarios del poder judicial de la Federación y la sociedad en su conjunto, una cultura de respeto y cumplimiento de los derechos humanos, particularmente de los niños, niñas y adolescentes. De conformidad con el Convenio ambas instituciones realizan, de manera coordinada, actividades académicas y de difusión para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Convenio²⁵².

3. Otras acciones

887. El 24 de julio de 2001 se crearon el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (como una comisión intersecretarial de carácter permanente) y el Programa nacional a favor de la infancia, que tienen como objetivos principales coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones que garanticen el desarrollo pleno e integral de niñas, niños y adolescentes.

888. En 2001, se presentó el Programa nacional de atención y prevención del fenómeno de la infancia y juventud en situación de la calle, mejor conocido como "De la Calle a la Vida", que tiene como objetivo impulsar el enlace y la coordinación entre los sectores públicos y privados para prevenir y atender el fenómeno de la niñez en situación de calle. Asimismo, se encarga de sensibilizar y difundir información sobre el particular en los medios, así como de la capacitación del personal que se encuentra en los sistemas estatales y municipales, y en las organizaciones privadas incorporadas al programa.

889. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) cuenta con un programa que tiene como objetivo fundamental promover y divulgar el conocimiento y reconocimiento de los derechos humanos de la niñez, y que se inscribe en el programa sobre asuntos de la mujer, la niñez y la familia. Por medio de este programa, la CNDH distribuye diferentes materiales promocionales alusivos a los derechos humanos de los niños, impulsa programas como el de niños promotores de sus derechos, participa en diversos foros encaminados al tratamiento de este tema, realiza visitas a los centros de internación de niños infractores a partir de las cuales se elaboran diagnósticos e informes especiales, como es el caso del dedicado a la situación de los derechos humanos de los internos en los centros de menores de la República Mexicana.

890. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se reconoce que las niñas y los niños tienen derechos humanos básicos que deben cumplirse. Estos derechos son fundamentalmente los siguientes: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social. Se establece que los niños tienen los mismos derechos humanos en general que los adultos pero, como son especialmente vulnerables, es necesario que tengan derechos concretos que reconozcan su necesidad de recibir una protección especial. Los niños no son propiedad de sus familias, ni tampoco son objetos indefensos de la caridad, son seres humanos y

²⁵² "Suscriben SCJN y el UNICEF Convenio de colaboración para promover los derechos de la niñez", UNICEF, comunicado de prensa N° 036/2003, México, 25 de septiembre de 2003. Véase <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN> ó http://www.unicef.org/spanish/media/media_42406.html.

son también los titulares de sus propios derechos. A pesar de la existencia de toda esta serie de derechos, los niños sufren a causa de la pobreza, la falta de hogar, los malos tratos, el abandono, las enfermedades que se pueden prevenir, la desigualdad en el acceso a la educación y la existencia de sistemas de justicia que no reconocen sus necesidades especiales²⁵³.

891. En 2007, se emitieron disposiciones que señalan, entre otras, que "todo menor no acompañado o separado de su familia tendrá derecho a presentar una solicitud de manera independiente. El oficial de protección procurará ajustar el procedimiento a la edad y madurez del menor. Siempre que sea posible, los menores serán entrevistados por oficiales de protección con conocimiento y experiencia en entrevistar a menores. Todas las acciones tomadas con respecto a los menores, se basarán en su interés superior".

XXIII. ARTÍCULO 25. DERECHOS POLÍTICOS

892. Como resultado de un largo proceso de reformas graduales, México ha experimentado significativos avances en materia de derechos políticos y electorales en el período que comprende el presente informe. Entre ellos destacan la consolidación de un congreso plural a partir de 1997, alternancia en el poder ejecutivo en 2000 después de más de 71 años de hegemonía de un solo partido, la aprobación de una avanzada legislación en materia de transparencia y acceso a la información en 2002 (elemento que contribuye a la rendición de cuentas y consolidación de la democracia), el establecimiento de cuotas de género en materia de candidaturas en 2004, el diseño de un mecanismo para otorgar la posibilidad de participar en las elecciones presidenciales en 2005, así como una nueva reforma electoral en 2007 para atender los cuestionamientos que surgieron a raíz del cerrado resultado de las elecciones presidenciales federales de 2006.

A. Avances legislativos

893. En el año 2000, se reformaron los artículos 22, numeral 1; 24, numeral 1, inciso b); 28, numeral 1, inciso a); 29, numeral 1; 30, numeral 1; 35, numeral 1, inciso a); 38, numeral 1, inciso d); y se adicionó el artículo 30 con un numeral 2 y el artículo 56 con un numeral 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)²⁵⁴.

894. Estas modificaciones inciden en el registro de nuevos partidos políticos ante el Instituto Federal Electoral (IFE), por lo que la agrupación política nacional que pretenda constituirse en partido político deberá demostrar ante el IFE que cuenta con 3.000 afiliados en por lo menos 20 Estados o 300 afiliados en, por lo menos, 200 distritos electorales uninominales.

895. En junio de 2002, se modificó el COFIPE en sus artículos 4, 38 y 175, con la finalidad de incorporar como derecho de los ciudadanos y obligación de los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para acceder a cargos de elección popular. Para ello se recurrió a la teoría jurídica que sustenta avances legislativos de "acción afirmativa"

²⁵³ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, numeral 3.7, Familia, niños y jóvenes.

²⁵⁴ Véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cofipec.htm>.

para obligar a los partidos políticos a contemplar en sus procesos de selección internos que ninguno de los dos géneros tenga más del 70% de las candidaturas totales a diputados y senadores del Congreso de la Unión a fin de ampliar la presencia de las mujeres en dichas cámaras. A su vez, estas modificaciones al COFIPE encaminaron acciones afirmativas de carácter temporal y obligatorio en las leyes electorales de los Estados.

896. En febrero de 2004, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil²⁵⁵. Este ordenamiento promueve la participación ciudadana en asuntos de interés público mediante el otorgamiento de apoyos y estímulos a las organizaciones, que de conformidad con el artículo quinto de esta ley, se dediquen, entre otras actividades, a la asistencia jurídica, al apoyo del desarrollo de las comunidades indígenas, a la promoción de la equidad de género, a la promoción y difusión de los derechos humanos, entre otras.

897. El 28 de junio de 2005²⁵⁶, se reformó nuevamente el COFIPE para regular, entre otros, los siguientes aspectos: el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero exclusivo para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; los mecanismos, modalidades y requisitos para la inscripción en el Listado nominal de electores residentes en el extranjero; el mecanismo postal para los envíos de solicitudes de inscripción al Listado, paquetes electorales postales y sobres con voto, procedimientos para el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero; prohibición a los partidos políticos de realizar actos de campaña en el extranjero y emisión, por parte del IFE, de los lineamientos para la adecuada aplicación del libro sexto del citado ordenamiento.

898. En junio de 2007, se modificó el artículo 55 constitucional²⁵⁷, con la finalidad de incrementar las restricciones para ser candidatos a diputado, cuando hayan sido integrantes de los órganos constitucionales autónomos, a menos que se separen de sus funciones de manera definitiva, en los plazos previstos constitucionalmente.

899. El 13 de noviembre de 2007, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 6; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo 1 del artículo 85; se reforma el párrafo 1 del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la base primera del artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo 3 del artículo 97, todos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

900. Estas reformas incluyen diversas medidas para garantizar mayor equidad en la contienda electoral. Esta intención se expresa en la prohibición de contratar propaganda con fines electorales (sea de manera explícita o disimulada) tanto a los partidos políticos como a personas físicas o morales y a las autoridades gubernamentales en sus tres niveles. En razón del elevado costo de esta publicidad, se considera que tales condiciones impiden una influencia

²⁵⁵ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-106.pdf>.

²⁵⁶ Véase: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/C-4.pdf>.

²⁵⁷ Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_172_19jun07_ima.pdf.

desproporcionada de los partidos o grupos de interés más poderosos, o del uso del poder político para favorecer, de manera directa o indirecta, a ciertos partidos o candidatos.

901. La reforma salvaguarda la garantía de acceso a los medios de difusión masiva al consagrar, con rango constitucional, el derecho de los partidos políticos al uso permanente de medios de comunicación, incluyendo el acceso gratuito a la radio y la televisión. No obstante, algunos grupos han interpuesto amparos para objetar dichas reformas por considerar que limitan la libertad de expresión, tema que estudia la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

902. El 14 de enero de 2008, se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación las reformas al COFIPE de conformidad con las enmiendas a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos a las que se hizo referencia *supra*. Entre otros, estas reformas tienen por objeto reconocer el derecho de acceso de los partidos políticos y candidatos a los medios de comunicación y garantizar que se dé en condiciones de equidad, particularmente en lo que se refiere a la radio y la televisión²⁵⁸.

903. En el ámbito internacional, el 9 de abril de 2002 el Gobierno de México notificó a la Organización de los Estados Americanos (OEA) su intención de retirar parcialmente la reserva a la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, respecto al voto activo de los ministros de culto y la celebración de actos públicos de culto religioso.

904. Asimismo, el 15 de marzo de 2002, México retiró la reserva al artículo 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por lo que se refiere al voto activo de los ministros de culto.

B. Criterios judiciales

905. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido que los derechos a votar y ser votado son derechos de participación política fundamentales; es decir, que tienen el estatus de verdaderas garantías individuales y gozan de protección constitucional²⁵⁹.

906. En el mismo sentido, ha determinado que los derechos políticos forman parte de los derechos fundamentales de los gobernados²⁶⁰.

²⁵⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, arts. 49 a 76.

²⁵⁹ Derechos de participación política a votar y ser votado. Son derechos fundamentales protegidos a través de los procesos de control constitucional establecidos en la Constitución federal, de acuerdo al sistema competencial que la misma prevé, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, diciembre de 2007, tesis P./J. 83/2007, pág. 984.

²⁶⁰ Candidaturas independientes. El juicio de amparo es improcedente contra la resolución de la autoridad electoral que niega al quejoso el registro como candidato independiente a la elección para el cargo de Presidente de la República, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, enero de 2007, tesis P. IV/2007, pág. 5.

907. En el ejercicio de sus funciones, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha emitido sentencias destinadas a garantizar los derechos electorales de las comunidades indígenas, incluyendo el respeto a los usos y costumbres de las comunidades indígenas en la elección de sus autoridades. Las principales resoluciones al respecto son:

- a) Pueblos Indígenas. El deber de garantizar a los ciudadanos que los conforman un efectivo acceso a la jurisdicción electoral²⁶¹.
- b) Pueblos y comunidades indígenas. Deber de dar la interpretación más favorable posible a la aplicación de las normas procesales en el caso de los pueblos y comunidades indígenas²⁶².
- c) Usos y costumbres indígenas. Atribuciones del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca en las elecciones²⁶³.
- d) Usos y costumbres indígenas. Efectos de las sentencias dictadas por el tribunal electoral del poder judicial de la Federación, cuando se trata de actos materialmente administrativos de carácter electoral de un congreso estatal²⁶⁴.
- e) Usos y costumbres indígenas. Comprenden el lugar en que se llevan a cabo las elecciones (legislación de Oaxaca)²⁶⁵.
- f) Usos y costumbres indígenas relacionados con el procedimiento electoral consuetudinario. Ciudadanos y autoridades están obligados a respetarlos (legislación de Oaxaca)²⁶⁶.

²⁶¹ Pueblos indígenas. Se debe garantizar a los ciudadanos que los conforman un efectivo acceso a la jurisdicción electoral, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, págs. 838 y 839.

²⁶² Pueblos y comunidades indígenas. La interpretación de las normas procesales debe hacerse de la forma que les sea más favorable, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, págs. 839 y 840.

²⁶³ Usos y costumbres indígenas. Atribuciones del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca en las elecciones, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, págs. 957 a 959.

²⁶⁴ Usos y costumbres indígenas. Efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando se trata de actos materialmente administrativos de carácter electoral de un congreso estatal, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, págs. 961 y 962.

²⁶⁵ Usos y costumbres indígenas. Comprenden el lugar en que se llevan a cabo las elecciones (legislación de Oaxaca), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, págs. 960 y 961.

²⁶⁶ Usos y costumbres indígenas relacionados con el procedimiento electoral consuetudinario. Ciudadanos y autoridades están obligados a respetarlos (legislación de Oaxaca), *Compilación*

- g) Usos y costumbres. Elecciones efectuadas bajo este régimen pueden ser afectadas si vulneran el principio de universalidad del sufragio²⁶⁷.
- h) Usos y costumbres. Las elecciones por este sistema no implican por sí mismas violación al principio de igualdad²⁶⁸.
- i) Acción afirmativa indígena. Vinculación indispensable con una comunidad (Estatutos del PRD)²⁶⁹.
- j) Comunidades indígenas. Suplencia de la queja total en los juicios electorales promovidos por sus integrantes²⁷⁰.
- k) Comunidades indígenas. Notificación de actos o resoluciones de autoridad electoral por periódico oficial. El juzgador debe ponderar las situaciones particulares para tenerla por eficazmente realizada²⁷¹.
- l) Usos y costumbres indígenas. Es válida la representación de los ciudadanos pertenecientes a comunidades o pueblos indígenas²⁷².

C. Medidas institucionales

908. Las actividades realizadas por el Instituto Federal Electoral (IFE) en materia de derechos políticos y equidad en su goce, durante el período que cubre el presente informe, se centran en

Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, pág. 963.

²⁶⁷ Usos y costumbres. Elecciones efectuadas bajo este régimen pueden ser afectadas si vulneran el principio de universalidad del sufragio, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, págs. 956 y 957.

²⁶⁸ Usos y costumbres. Las elecciones por este sistema no implican por sí mismas violación al principio de igualdad, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, págs. 963 y 964.

²⁶⁹ Acción afirmativa indígena. Vinculación indispensable con una comunidad (Estatutos del PRD), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF, 2005, volumen de tesis relevantes, pág. 317.

²⁷⁰ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia 9/2007 publicada en la página de Internet <http://www.trife.org.mx>.

²⁷¹ Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia 10/2007 publicada en la página de Internet <http://www.trife.org.mx>.

²⁷² Véase la tesis de jurisprudencia 12/2007 publicada en la página de Internet <http://www.trife.org.mx>.

tres aspectos: integración de los órganos electorales, capacitación ciudadana y voto en el extranjero.

909. Respecto del primer tema, los consejos locales y distritales son los órganos de dirección delegacionales y subdelegacionales del IFE, que se constituyen durante los procesos electorales federales y a quienes corresponde, en su ámbito de competencia, velar por la observancia de las disposiciones del COFIPE así como adoptar las medidas para el correcto desarrollo de los procesos electorales y asegurar a los ciudadanos, partidos políticos y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos en la materia.

910. En este marco, el papel de los consejeros electorales como responsables directos en la supervisión y vigilancia del desarrollo de las actividades operativas de las distintas etapas del proceso electoral, constituye el eje de equilibrio entre las autoridades electorales (estructura ejecutiva) y los contendientes políticos, con el propósito de garantizar a la ciudadanía su derecho al sufragio y a contar con resultados confiables.

911. En mayo de 1999, el Consejo General del IFE aprobó el Acuerdo por el cual se estableció el procedimiento para integrar las propuestas de ciudadanos para ocupar el cargo de consejeros electorales de los 32 consejos locales, emitiendo a su vez la Guía para la conformación de las listas de ciudadanos propuestos para fungir como consejeros electorales de los consejos locales, en aras de propiciar una mayor participación ciudadana para el proceso electoral federal de 2000.

912. Los consejos locales de las 32 entidades federativas, en sesiones o reuniones de trabajo celebradas en el mes de noviembre de 1999, establecieron el procedimiento para integrar las propuestas de ciudadanos para ocupar el cargo de consejeros electorales de los 300 consejos distritales. Tanto los consejeros locales como distritales fueron designados para dos procesos electorales, por lo que participaron en las elecciones federales de 2000 y 2003.

913. Para las elecciones federales de 2006, el Consejo General del IFE realizó una convocatoria abierta a toda la ciudadanía para designar en octubre de 2005 a los consejeros electorales propietarios y suplentes de los 32 consejos locales del país. Para ello, se puso especial énfasis en mantener la equidad de género y asegurar que tuvieran experiencia en materia electoral; además, se buscó que los aspirantes procedieran de organizaciones civiles, académicas o empresariales.

914. De los 192 consejeros electorales locales propietarios designados, el 47% fueron mujeres y el 53% hombres; el 58% contaba con experiencia electoral previa; el 50% provenían del ámbito académico; el 30% emanaba de organismos civiles, y el 34% estaba vinculado con el sector empresarial.

915. Respecto del derecho a la participación política de los pueblos indígenas, el artículo 2 constitucional reconoce que las comunidades indígenas podrán elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos²⁷³.

²⁷³ Véase artículo 2, apartado A, fracción VII, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

916. En cuanto a la participación en el poder legislativo, el 15 de julio de 2004, el Consejo General del IFE emitió el Acuerdo CG104/2004 por medio del cual se aprueban los criterios y consideraciones operativas que se utilizarán en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en 300 distritos electorales federales uninominales, así como la creación del Comité Técnico para el seguimiento y evaluación de los trabajos de distritación.

917. A partir del 11 de febrero de 2005, el Consejo General del IFE aprobó la demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales en los que se divide el país para su utilización en los procesos electorales de 2005-2006 y 2008-2009. En este proceso de distritación se tomó en cuenta a la población indígena como un criterio para la conformación de los distritos electorales. Como resultado de este proceso, existen 28 distritos electorales indígenas, esto es, distritos en los cuales la población indígena representa el 40% o más de la población.

918. Con la finalidad de garantizar que la información acerca de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos llegara a la mayor parte de la población, durante el período 1997-2007 el IFE instrumentó un programa de difusión permanente que comprende campañas masivas en medios electrónicos (radio y televisión), impresos (inserciones en prensa, carteles, folletos, trípticos, volantes, etc.) y alternativos (perifoneo, pinta de bardas, carteleras espectaculares, mensajes en transporte público, en radiodifusoras de lengua indígena, en "palos parlantes", en Internet y otros).

919. Los temas principales de las campañas se han orientado a promover la cultura democrática y el ejercicio de los derechos y obligaciones politicoelectorales (votar y ser votado, participar en la organización de los procesos electorales, actualizar los datos de la credencial para votar para así mantener vigente el padrón electoral, entre otros). Dichas campañas han sido las siguientes:

- a) Campaña nacional de promoción de la participación ciudadana para el proceso electoral federal, 1997;
- b) Campaña de actualización permanente (CAP), 1998 y Campaña anual intensa (CAI), 1998-1999;
- c) Campaña integral de educación cívica CAP/CAI, 1999-2000;
- d) Campaña nacional de promoción de la participación ciudadana, 2000;
- e) Campaña de educación cívica, 2001-2003;
- f) Campaña del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, 2005-2006;
- g) Campaña institucional para la promoción del voto 2005-2006: Campaña promoción del voto y de la participación ciudadana;
- h) Campaña institucional 2007-2009 "Nuestra democracia crece".

920. Para fortalecer su labor de divulgación, información y análisis de la cultura politicomodemocrática, desde 1996 el Instituto transmite el programa Voces de la democracia, originalmente en versión radiofónica y a partir de 2001 en versión televisiva. Desde entonces ha

continuado ininterrumpidamente su labor de difundir la importancia de la participación ciudadana, la participación política de los jóvenes, los derechos políticos como garantías individuales y el combate a la discriminación, entre otros temas.

921. En el período 1997-2007, el IFE ha instrumentado diversos programas de formación ciudadana enfocados principalmente a dos grupos de población: 1) niños, niñas y jóvenes, especialmente en el espacio escolar y mediante la realización de mecanismos de participación infantil y juvenil, y 2) población adulta, específicamente a aquellos grupos que por sus condiciones socioeconómicas enfrentan mayores dificultades para acceder a información y, por ende, para ejercer plenamente sus derechos politicoelectorales.

922. Si bien los jóvenes adquieren el reconocimiento formal para el ejercicio de los derechos politicoelectorales hasta los 18 años de edad, el IFE ha promovido de manera decidida la realización de mecanismos de participación y expresión infantil y juvenil a nivel nacional, en el marco de los procesos electorales federales. Por ejemplo, en 1997 llevó a cabo las Elecciones infantiles; en 2000 y 2003, la Consulta infantil y juvenil, y, en 2006, el ejercicio de participación infantil y juvenil Nuestra elección es participar por la escuela que queremos. Con estos proyectos se fomenta que niñas, niños y jóvenes pongan en práctica principios, valores y procedimientos de la democracia.

923. Otros programas dirigidos a la población infantil incluyeron derechos y valores de la niñez mexicana y jornadas cívicas infantiles y juveniles, cuyo propósito fue promover el reconocimiento de niños, niñas y jóvenes como sujetos de derechos. Estos programas abordaron particularmente el derecho a la igualdad, a la libertad de expresión y a la participación. Su diseño pedagógico incluyó además el fomento de la equidad de género, a partir del desarrollo de algunas de sus actividades didácticas.

924. Para promover el derecho a participar y a opinar sobre asuntos de interés en estos grupos de población se organizaron también los programas Nosotros los jóvenes... proyecto ciudadano, diseñado para proporcionar las herramientas necesarias para que los jóvenes puedan crear propuestas de políticas públicas con el fin de buscar incidir en su contexto social inmediato, así como el Parlamento de las niñas y los niños de México, realizado desde el año 2000 a la fecha en coordinación con el Congreso de la Unión, en el cual los participantes vivieron de cerca la labor legislativa, ejercieron su derecho a la participación y manifestaron sus opiniones y propuestas.

925. A fin de contribuir a la difusión y conocimiento de los derechos básicos de la infancia y la juventud, el Instituto ha desarrollado diversos cursos para la formación docente en esta materia y algunos de ellos se han registrado en el Programa nacional para la actualización permanente de los maestros de educación básica en servicio de la Secretaría de Educación Pública.

926. En cuanto a la formación ciudadana de adultos, durante este último decenio el IFE ha promovido diversos programas que incluyen la aplicación de diversas técnicas grupales que favorecen el desarrollo de competencias cívicas para la participación democrática, tales como el Taller de educación ciudadana, que proporciona una metodología flexible para ser adaptada a diversos grupos de población, y sus contenidos se enfocan al fomento y práctica de la participación ciudadana, la equidad de género y el voto razonado.

927. Con la implantación de una nueva política institucional en materia de educación cívica -Programa estratégico de educación cívica 2005-2010- el IFE diseñó la estrategia para generar conciencia, confianza y participación ciudadana, que planteó, como objetivo educativo, formar sujetos capaces de defender sus derechos y los de los demás, que participan colectiva y democráticamente y que ejercen su voto de manera libre y razonada.

928. Esta estrategia, atendiendo a los principios rectores de la política de educación cívica del Instituto, se focaliza en municipios de alta marginación, está dirigida a grupos estratégicos de la población²⁷⁴, se rige bajo un modelo descentralizado de gestión que permite una visión nacional con enfoque local, y cuenta con un modelo mixto de evaluación para que el IFE conozca los efectos logrados por sus políticas educativas y rinda cuentas a la sociedad sobre los mismos.

929. En el marco de las elecciones federales de 2006, se diseñó e instrumentó el programa Educación para el ejercicio libre, responsable y razonado del voto, con el objetivo de desarrollar competencias básicas para favorecer el ejercicio del voto libre, razonado e informado en la población de secciones electorales con alto nivel de abstencionismo, así como entre grupos de población vulnerables a prácticas de compra y coacción del voto.

930. Antes de las campañas electorales el IFE inicia la Campaña nacional de promoción de la participación ciudadana, en radio y televisión. En ella se difunde también información destinada a prevenir distorsiones que se pudieron constatar en los comicios previos. Ejemplo de ello fue que el IFE, a fin de evitar conductas que manipulen el voto ciudadano, dio a conocer el Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000. Una aproximación a la magnitud de la inducción y coacción del voto. Este documento concluye: "Los partidos que más acercamientos tuvieron con la población para tratar de inducir o coaccionar el voto fueron el PAN, en primer lugar, y el PRI en segundo lugar. Los demás partidos tuvieron una participación muy limitada comparada con los dos partidos más grandes. La acción de manipulación que más alcance tuvo en la ciudadanía mexicana fue la inducción religiosa, principalmente a favor del PAN. La segunda acción de mayor alcance aunque a una distancia considerable fueron las estrategias de negociación, principalmente ejecutadas por el PRI. De las acciones de coacción y compra de voto puestas en práctica por los partidos políticos, una de cada cinco acciones fue ilícita, en tanto que hubo ofrecimiento de dinero, amenazas o pérdida de trabajo. El PRI resulta ser el partido más señalado como ejecutor de amenazas. El perfil de los manipulados se compuso predominantemente de población residente en territorios de secciones rurales o mixtas, con menores niveles educativos, y en menor medida se concentró más en hombres que en mujeres".

931. Por lo que se refiere al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, antes de la reforma electoral de 2005 el IFE había colaborado en distintas actividades para posibilitar dicho ejercicio. En 2004 conformó un grupo de trabajo interno para analizar las posibilidades de hacer factible el voto de los mexicanos en el extranjero. El grupo se integró por consejeros electorales, directores ejecutivos y representantes de los partidos políticos.

²⁷⁴ Los grupos estratégicos son: i) beneficiarias de programas sociales; ii) maestros de aula o normalistas; iii) autoridades locales; y iv) representantes de organizaciones civiles y sociales.

932. Paralelamente, de 1998 a 2005, el Congreso de la Unión conoció 18 iniciativas de ley presentadas por legisladores y por el Presidente de la República. La cantidad y el contenido de tales iniciativas hicieron evidente la coincidencia entre los grupos parlamentarios respecto a la necesidad de ampliar el universo de electores para incluir a los mexicanos residentes en el exterior, así como la complejidad de los aspectos técnicos que sería necesario revisar.

933. Con motivo de la reforma legal del 30 de junio de 2005, por primera vez en la historia de México, en el proceso electoral federal 2005-2006 se hizo efectivo el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

934. Con estas nuevas reglas, el IFE creó la Coordinación del voto en el extranjero que realizó, entre otras, las siguientes actividades: estimó el número de mexicanos residentes en el extranjero; realizó los trabajos logísticos y operativos para publicitar la posibilidad de ejercer el derecho a votar de los ciudadanos que residen fuera del país; estableció los convenios necesarios para facilitar su ejercicio; propuso los lineamientos que regularon la logística y organización de la votación, tales como solicitud, registro, envío y recepción de votos de los ciudadanos que decidieron ejercer este derecho.

935. El Consejo General del IFE aprobó el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2005-2006, en donde se estableció su responsabilidad para garantizar el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

936. El 31 de mayo de 2006, el Consejo General aprobó el documento rector en el que se establecieron los lineamientos a seguir el día de la jornada electoral para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero y la realización del escrutinio y cómputo de dicha votación.

937. Además, se realizaron las siguientes acciones:

- a) Se conformó la Comisión del voto de los mexicanos residentes en el extranjero (integrada por consejeros electorales, representantes de los partidos políticos ante el IFE y consejeros del poder legislativo) para supervisar los trabajos relacionados con la ejecución del proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero.
- b) Red de promotores del voto. Se logró formar una red de 138 organizaciones en el extranjero que, de manera voluntaria, colaboraron con el IFE en la distribución de formatos de inscripción al listado nominal de electores residentes en el extranjero. Personal del IFE se trasladó a los Estados Unidos para distribuir solicitudes en puntos y eventos específicos, así como para apoyar a los ciudadanos mexicanos interesados en el llenado de solicitudes. Los trabajos se focalizaron en 12 regiones con alto número de ciudadanos mexicanos ahí residentes. Como resultado de estas actividades se distribuyeron 505.970 formatos de solicitud de inscripción.
- c) Conocimiento del derecho. De acuerdo a ciertas encuestas, durante el período de inscripción al listado nominal se logró informar sobre este nuevo derecho

al 78% de los ciudadanos residentes en los Estados Unidos de América²⁷⁵. En aproximadamente 158 países se conoció el formato de inscripción a dicho listado.

- d) Accesibilidad de los formatos de inscripción al listado. La cantidad de lugares en los que se podía recoger una solicitud de inscripción se incrementó de los 140 a los que obliga el ordenamiento federal electoral a más de 7.000 centros de distribución en todo el mundo. El acceso a la solicitud de inscripción también se habilitó por Internet desde el 1º de octubre de 2005.
- e) Envío y distribución de formatos de inscripción. Se elaboraron y enviaron 5 millones de formatos, de los cuales el 32% se remitió a las embajadas y consulados, 18% a distintos centros en territorio nacional y 50% a otros puntos de distribución ubicados en todo el mundo.
- f) Conformación del listado nominal por 40.876 ciudadanos residentes en 80 países de los cinco continentes que cumplieron en tiempo y forma con los requisitos de ley.
- g) Notificación de errores u omisiones. A 14.125 ciudadanos que incurrieron en errores u omisiones en su trámite de inscripción al listado se les notificó de las mismas, a fin de que estuvieran en condiciones de subsanarlas. La causa más común de rechazo fue el envío por correo ordinario.
- h) Credencialización. Para facilitar la obtención de la credencial a los mexicanos residentes en el extranjero, en noviembre de 2005 se instalaron 15 macromódulos de atención ciudadana fijos y 36 módulos móviles en zonas fronterizas, aeropuertos, centrales de autobuses y regiones con un alto índice de migración.
- i) Voto informado y razonado. Se establecieron mecanismos para promover un voto informado y razonado. Entre otros, se incluyó en el paquete electoral postal que se envió a cada ciudadano inscrito un CD/DVD con mensajes de los candidatos y un cuadernillo con resúmenes de las plataformas electorales.
- j) Puntos de contacto. A través de los números gratuitos de IFETEL en el mundo y de la página de Internet del Instituto, en el rubro del voto en el extranjero, las comunidades en el exterior establecieron puntos de contacto. A través de ellos los ciudadanos pudieron resolver dudas sobre los procedimientos, al tiempo que el IFE tuvo una fuente de información oportuna para la toma de decisiones. Asimismo, a lo largo de las redes carreteras, aeropuertos y centrales de autobuses se desplegó personal en 75 puntos del Programa paisano para entregar formatos de registro al listado nominal y brindó asesoría para el llenado de los mismos.

²⁷⁵ Roberto Suro y Gabriel Escobar, *Survey of Mexicans Living in the U.S. on Absentee Voting in Mexican Elections, 2006*. Encuesta telefónica levantada del 16 de enero al 16 de febrero de 2006 a 987 ciudadanos mexicanos, con un margen de error de +/- 4,37%, disponible en www.pewhispanic.org.

- k) Estrategia de difusión. Se instrumentó una campaña para la promoción del voto utilizando los tiempos oficiales en medios de comunicación masiva en México. Se produjeron casetes y discos compactos con mensajes de promoción del voto en el extranjero para su transmisión mediante perifoneo en regiones con altos niveles de migración o tránsito. En Estados Unidos se realizó una campaña con 15 *spots* para televisión y 11 para radio. Se contrataron espacios en 5 cadenas de televisión y 3 de radio hispanas. Univisión y Telemundo pusieron en marcha espacios de información e intermediación entre los mexicanos y el IFE, sin costo para la institución. Por último, se implementó una campaña en medios impresos de aquel país editados en español tomando en cuenta datos demográficos sobre concentración de mexicanos y el tiraje de cada periódico.
- l) Envío de paquetes electorales postales y recepción de sobres-voto. Todos los paquetes electorales postales fueron remitidos a los ciudadanos dentro del plazo legalmente establecido para ello. Se recibió un total de 33.111 votos emitidos en el extranjero provenientes de 71 países. Previamente se suscribieron convenios de colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para distribuir los formatos de inscripción en la red de embajadas y consulados, así como con el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) para establecer un sistema de flujo postal para la recepción de solicitudes, así como para el envío de los paquetes electorales postales.
- m) Escrutinio y cómputo de los votos. Para contar los votos emitidos en el extranjero correspondientes a los 300 distritos del país, se instalaron 170 mesas de escrutinio y cómputo, en las que estuvieron presentes 680 funcionarios de las mesas, 543 representantes de partidos políticos y 56 observadores electorales.
- n) Legalidad del proceso. El listado nominal no tuvo observación alguna por parte de los partidos políticos. Se presentaron 88 juicios para la protección de los derechos politicoelectorales del ciudadano, de los cuales sólo 3 fueron procedentes; por otra parte se presentaron 6 quejas por supuestos actos de campaña en el extranjero, 2 fueron desechadas y 4 continúan en trámite. Adicionalmente se promovieron 4 apelaciones en contra de las decisiones del IFE, en 3 se confirmó la resolución del IFE y en 1 se le ordenó ajustar el cuadernillo que resumió las plataformas partidarias. Es de resaltar que los resultados obtenidos del escrutinio y cómputo de los votos de los mexicanos residentes en el extranjero no fueron impugnados.

938. En materia juridicoelectoral, el TEPJF ha emitido diversas resoluciones que, además de dirimir diferencias en la materia, han contribuido a precisar los alcances e interpretación de la legislación electoral en México:

- a) Derecho de afiliación a los partidos políticos. Su contenido y alcance fue precisado en fallo emitido en el año 2002²⁷⁶.
- b) Candidaturas independientes. La negativa de registro con base en una disposición legal que establece que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos, no viola la Constitución federal ni los tratados internacionales (legislación de Michoacán)²⁷⁷.
- c) Estatutos de los partidos políticos. El control de su constitucionalidad y legalidad debe armonizar el derecho de asociación de los ciudadanos y la libertad de autoorganización de los institutos políticos²⁷⁸.
- d) Prófugo de la justicia. Elementos del concepto como causa de inelegibilidad²⁷⁹.
- e) Inelegibilidad. El eventual robo o extravío de la credencial para votar con fotografía de un candidato registrado no produce su inelegibilidad²⁸⁰.
- f) Credencial para votar con fotografía. Es obligación de la autoridad responsable entregarla, aun cuando argumente robo o vencimiento del plazo²⁸¹.

²⁷⁶ Derecho de afiliación en materia politicoelectoral. Contenido y alcances, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de jurisprudencia, págs. 87 y 88.

²⁷⁷ Candidaturas independientes. La negativa de registro con base en una disposición legal que establece que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos, no viola la Constitución federal ni los tratados internacionales (legislación de Michoacán), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 394 y 395.

²⁷⁸ Estatutos de los partidos políticos. El control de su constitucionalidad y legalidad debe armonizar el derecho de asociación de los ciudadanos y la libertad de autoorganización de los institutos políticos, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 559 y 560.

²⁷⁹ Prófugo de la justicia. Elementos del concepto como causa de inelegibilidad, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de jurisprudencia, pág. 249.

²⁸⁰ Inelegibilidad. El eventual robo o extravío de la credencial para votar con fotografía de un candidato registrado no produce su inelegibilidad, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 628 y 629.

²⁸¹ Credencial para votar con fotografía. Es obligación de la autoridad responsable entregarla, aun cuando argumente robo o vencimiento del plazo, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de jurisprudencia, págs. 70 y 71.

- g) Elegibilidad, requisitos para el registro de fórmulas de candidatos. Es innecesaria la exhibición de copias certificadas del acta de nacimiento y de la credencial para votar (legislación Veracruz-Llave)²⁸².
- h) Homonimias. Su sola existencia es insuficiente para excluir a un ciudadano de la lista nominal de electores²⁸³.
- i) Inelegibilidad. El perdón de la pena otorgado por el Ejecutivo, es insuficiente para dejar sin efecto la causa de inelegibilidad (legislación de Chiapas)²⁸⁴.
- j) Voto. Su confidencialidad y secreto se transgreden si se revelan datos proporcionados por los ciudadanos, fuera de las hipótesis legales permitidas²⁸⁵.
- k) Elegibilidad de candidatos a miembros del ayuntamiento. Conceptos de funcionario y empleado (legislación de Michoacán)²⁸⁶.
- l) Inelegibilidad basada en que el candidato sea servidor público. Criterios de comprobación²⁸⁷.

²⁸² Elegibilidad, requisitos para el registro de fórmulas de candidatos. Es innecesaria la exhibición de copias certificadas del acta de nacimiento y de la credencial para votar (legislación Veracruz-Llave), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 535 y 536.

²⁸³ Homonimias. Su sola existencia es insuficiente para excluir a un ciudadano de la lista nominal de electores, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, pág. 606.

²⁸⁴ Inelegibilidad. El perdón de la pena otorgado por el Ejecutivo, es insuficiente para dejar sin efecto la causa de (legislación de Chiapas), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, pág. 630.

²⁸⁵ Voto. Su confidencialidad y secreto se transgreden si se revelan datos proporcionados por los ciudadanos, fuera de las hipótesis legales permitidas, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 975 y 976.

²⁸⁶ Elegibilidad de candidatos a miembros del ayuntamiento. Conceptos de funcionario y empleado (legislación de Michoacán), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 528 a 559.

²⁸⁷ Inelegibilidad basada en que el candidato sea servidor público, comprobación, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 618 y 619.

- m) No reelección. Alcance de este principio en los ayuntamientos²⁸⁸.
- n) Inelegibilidad. El integrar un comisariado ejidal no es causa de inelegibilidad²⁸⁹.
- o) Inelegibilidad de candidatos a diputados. Los consejos distritales deben decidir sobre las causas que se hagan valer²⁹⁰.
- p) Inelegibilidad de candidatos a diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional. Es impugnabile a través del recurso de reconsideración²⁹¹.
- q) Votos emitidos a favor de una candidatura que fue cancelada, sin posibilidad de ser sustituida. Surten sus efectos a favor de los partidos políticos que la postularon²⁹².
- r) Inelegibilidad. La condena a sufrir pena privativa de libertad no produce necesariamente inelegibilidad (legislación de Aguascalientes)²⁹³.
- s) Separación del cargo para ser candidato. Debe continuar hasta la conclusión total del proceso electoral (legislación de Morelos)²⁹⁴.

²⁸⁸ No reelección. Alcance de este principio en los ayuntamientos, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de jurisprudencia, págs. 189 a 192.

²⁸⁹ Inelegibilidad. El integrar un comisariado ejidal no es causa de inelegibilidad, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, pág. 629.

²⁹⁰ Inelegibilidad de candidatos a diputados. Los consejos distritales deben decidir sobre las causas que se hagan valer, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, pág. 621.

²⁹¹ Inelegibilidad de candidatos a diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional. Es impugnabile a través del recurso de reconsideración, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 620 y 621.

²⁹² Votos emitidos a favor de una candidatura que fue cancelada, sin posibilidad de ser sustituida. Surten sus efectos a favor de los partidos políticos que la postularon, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 976 y 977.

²⁹³ Inelegibilidad. La condena a sufrir pena privativa de libertad no produce necesariamente inelegibilidad (legislación de Aguascalientes), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 630 a 632.

²⁹⁴ Separación del cargo para ser candidato. Debe continuar hasta la conclusión total del proceso electoral (legislación de Morelos), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 931 y 932.

- t) Derecho a ser votado. Comprende la correcta ubicación en la lista de candidatos de representación proporcional sujeta a registro (legislación de Zacatecas)²⁹⁵.
- u) Residencia efectiva. El cómputo del plazo para acreditarla debe realizarse a partir del período inmediato anterior a la elección (legislación de Sonora)²⁹⁶.
- v) Coalición. No puede exigirse que sea total en la elección extraordinaria de gobernador (legislación de Tabasco)²⁹⁷.
- w) Credencial para votar con fotografía. Casos en que resulta procedente su reposición fuera del plazo legal (legislación de Michoacán)²⁹⁸.
- x) Elegibilidad. Quiénes son chiapanecos por nacimiento²⁹⁹.
- y) Credencial para votar con fotografía. Hace prueba plena de la inscripción de su titular en el padrón electoral³⁰⁰.
- z) Inelegibilidad. El auto de sujeción a proceso no la causa (legislación de Veracruz-Llave)³⁰¹.

²⁹⁵ Derecho a ser votado. Comprende la correcta ubicación en la lista de candidatos de representación proporcional sujeta a registro (legislación de Zacatecas), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 482 y 483.

²⁹⁶ Residencia efectiva. El cómputo del plazo para acreditarla debe realizarse a partir del período inmediato anterior a la elección (legislación de Sonora), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 906 y 907.

²⁹⁷ Coalición. No puede exigirse que sea total en la elección extraordinaria de gobernador (legislación de Tabasco), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 407 a 409.

²⁹⁸ Credencial para votar con fotografía. Casos en que resulta procedente su reposición fuera del plazo legal (legislación de Michoacán), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 463 y 464.

²⁹⁹ Elegibilidad. Quiénes son chiapanecos por nacimiento, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 534 y 535.

³⁰⁰ Credencial para votar con fotografía. Hace prueba plena de la inscripción de su titular en el padrón electoral, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 464 y 465.

³⁰¹ Inelegibilidad. El auto de sujeción a proceso no la causa (legislación de Veracruz-Llave), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 626 a 628.

- aa) Inelegibilidad. Las omisiones en el acta de nacimiento no la causan necesariamente (legislación de Guanajuato y similares)³⁰².
- bb) Candidatos a integrantes del ayuntamiento. Deben residir en el municipio, aunque la ley local no establezca este requisito³⁰³.
- cc) Candidatos. Separarse del cargo o empleo con la anticipación establecida en la ley, no contraviene la libertad ni el derecho al trabajo (legislación de Sinaloa y similares)³⁰⁴.
- dd) Coalición. Es posible la modificación del convenio, aun cuando haya vencido el plazo para su registro (legislación de Morelos)³⁰⁵.
- ee) Credencial para votar con fotografía. Fecha límite para solicitarla tratándose de elecciones locales³⁰⁶.
- ff) Derecho de votar y ser votado. Su teleología y elementos que lo integran³⁰⁷.
- gg) Derechos fundamentales de carácter politiceleitoral. Su interpretación y correlativa aplicación no debe ser restrictiva³⁰⁸.

³⁰² Inelegibilidad. Las omisiones en el acta de nacimiento no la causan necesariamente (legislación de Guanajuato y similares), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 632 a 634.

³⁰³ Candidatos a integrantes del ayuntamiento. Deben residir en el municipio, aunque la ley local no establezca este requisito, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 384 y 385.

³⁰⁴ Candidatos. Separarse del cargo o empleo con la anticipación establecida en la ley, no contraviene la libertad ni el derecho al trabajo (legislación de Sinaloa y similares), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 390 y 391.

³⁰⁵ Coalición. Es posible la modificación del convenio, aun cuando haya vencido el plazo para su registro (legislación de Morelos), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, pág. 406.

³⁰⁶ Credencial para votar con fotografía. Fecha límite para solicitarla tratándose de elecciones locales, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de jurisprudencia, págs. 71 a 73.

³⁰⁷ Derecho de votar y ser votado. Su teleología y elementos que lo integran, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de jurisprudencia, págs. 96 y 97.

³⁰⁸ Derechos fundamentales de carácter politiceleitoral. Su interpretación y correlativa aplicación no debe ser restrictiva, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de jurisprudencia, págs. 97 a 99.

- hh) Candidaturas independientes. La negativa de registro con base en una disposición legal que establece que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos, no viola la Constitución federal ni los tratados internacionales (legislación de Michoacán)³⁰⁹.
- ii) Elegibilidad. Qué debe entenderse por separación definitiva del cargo³¹⁰.
- jj) Candidatos. La Constitución federal no establece la exclusividad de los partidos políticos para su postulación³¹¹.
- kk) Inelegibilidad. Alcances del término candidato para efectos de la nulidad de una elección (legislación de Oaxaca)³¹².
- ll) Inelegibilidad. Cuando se acredita respecto de un candidato, debe otorgarse un plazo razonable para sustituirlo antes de la jornada electoral³¹³.
- mm) Inelegibilidad. Prohibición para registrar al mismo candidato a distintos cargos de elección popular en un solo proceso electoral (legislación de Oaxaca)³¹⁴.

³⁰⁹ Candidaturas independientes. La negativa de registro con base en una disposición legal que establece que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos, no viola la Constitución federal ni los tratados internacionales (legislación de Michoacán), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 394 y 395.

³¹⁰ Elegibilidad. Qué debe entenderse por separación definitiva del cargo, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 533 y 534.

³¹¹ Candidatos. La Constitución federal no establece la exclusividad de los partidos políticos para su postulación, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 387 y 388.

³¹² Inelegibilidad. Alcances del término candidato para efectos de la nulidad de una elección (legislación de Oaxaca), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 617 y 618.

³¹³ Inelegibilidad. Cuando se acredita respecto de un candidato, debe otorgarse un plazo razonable para sustituirlo antes de la jornada electoral, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 619 y 620.

³¹⁴ Inelegibilidad. Prohibición para registrar al mismo candidato a distintos cargos de elección popular en un solo proceso electoral (legislación de Oaxaca), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 634 y 635.

- nn) Ministros de culto religioso. Son inelegibles, aunque la agrupación o iglesia a la que pertenezcan no esté registrada legalmente³¹⁵.
- oo) Requisitos legales para votar. La autoridad administrativa electoral carece de facultades para modificarlos (legislación de Morelos)³¹⁶.
- pp) Servidor público. El concepto contenido en las constituciones locales para determinar su responsabilidad, no es aplicable para determinar la inelegibilidad³¹⁷.
- qq) Candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. La modificación de su ubicación en la lista sólo puede beneficiar a quien la haya impugnado³¹⁸.
- rr) Convocatoria para la selección de candidatos. Elementos que debe contener³¹⁹.
- ss) Credencial para votar con fotografía vigente. Constituye un requisito para obtener registro como candidato y ser votado, cuyo incumplimiento acarrea inelegibilidad (legislación del Estado de México y similares)³²⁰.

³¹⁵ Ministros de culto religioso. Son inelegibles, aunque la agrupación o iglesia a la que pertenezcan no esté registrada legalmente, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 702 y 703.

³¹⁶ Requisitos legales para votar. La autoridad administrativa electoral carece de facultades para modificarlos (legislación de Morelos), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 905 y 906.

³¹⁷ Servidor público. El concepto contenido en las constituciones locales para determinar su responsabilidad, no es aplicable para determinar la inelegibilidad, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 933 y 934.

³¹⁸ Candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. La modificación de su ubicación en la lista sólo puede beneficiar a quien la haya impugnado, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 383 y 384.

³¹⁹ Convocatoria para la selección de candidatos. Elementos que debe contener, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 460 y 461.

³²⁰ Credencial para votar con fotografía vigente. Constituye un requisito para obtener registro como candidato y ser votado, cuyo incumplimiento acarrea inelegibilidad (legislación del Estado de México y similares), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de jurisprudencia, págs. 74 a 77.

- tt) Inelegibilidad de un candidato. No afecta el registro del resto de los integrantes de la planilla (legislación de Coahuila y similares)³²¹.
- uu) Inelegibilidad de un integrante de una planilla. No genera la nulidad de la elección (legislación de Sonora)³²².
- vv) Credencial para votar con fotografía. Su existencia por sí misma no acredita la inclusión en el padrón electoral en un ciudadano³²³.
- ww) Reección en los ayuntamientos. No se actualiza respecto de cargos que legalmente no deban surgir de elecciones populares³²⁴.
- xx) Candidato. La prohibición de ser postulado a un cargo de elección federal y simultáneamente a otro local, se actualiza cuando en algún momento pueda contender en ambos procesos³²⁵.
- yy) Separación del cargo. Cómo se computan los meses para cumplir los requisitos de elegibilidad³²⁶.
- zz) Elegibilidad. La separación absoluta del desempeño de un cargo público se cumple, mediante licencia sin goce de sueldo (legislación de Nuevo León y similares)³²⁷.

³²¹ Inelegibilidad de un candidato. No afecta el registro del resto de los integrantes de la planilla (legislación de Coahuila y similares), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 623 y 624.

³²² Inelegibilidad de un integrante de una planilla. No genera la nulidad de la elección (legislación de Sonora), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, pág. 624.

³²³ Credencial para votar con fotografía. Su existencia por sí misma no acredita la inclusión en el padrón electoral en un ciudadano, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de jurisprudencia, págs. 73 y 74.

³²⁴ Reección en los ayuntamientos. No se actualiza respecto de cargos que legalmente no deban surgir de elecciones populares, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de jurisprudencia, págs. 269 y 270.

³²⁵ Candidato. La prohibición de ser postulado a un cargo de elección federal y simultáneamente a otro local, se actualiza cuando en algún momento pueda contender en ambos procesos, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 381 y 382.

³²⁶ Separación del cargo. Cómo se computan los meses para cumplir los requisitos de elegibilidad, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 930 y 931.

³²⁷ Elegibilidad. La separación absoluta del desempeño de un cargo público se cumple, mediante licencia sin goce de sueldo (legislación de Nuevo León y similares), *Compilación Oficial de*

- aaa) Candidatos a miembros de un ayuntamiento. El requisito consistente en estar al corriente en el pago de contribuciones es de elegibilidad (legislación de Tlaxcala)³²⁸.
- bbb) Credencial para votar. Efectos de la solicitud de reposición por extravío³²⁹.
- ccc) Resoluciones penales que traen como consecuencia la suspensión de los derechos políticos. Improcedencia del juicio para la protección de los derechos politicoelectorales del ciudadano³³⁰.
- ddd) Elegibilidad de candidatos. En Baja California Sur, sólo puede impugnarse en el registro³³¹.
- eee) Incorporación del ciudadano al padrón electoral y a la lista nominal de electores cuando es rehabilitado en sus derechos politicoelectorales³³².
- fff) Suspensión de los derechos politicoelectorales del ciudadano prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional. Sólo procede cuando se prive de la libertad a causa de un delito que amerite esa sanción³³³.

Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, pág. 533.

³²⁸ Candidatos a miembros de un ayuntamiento. El requisito consistente en estar al corriente en el pago de contribuciones es de elegibilidad (legislación de Tlaxcala), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, pág. 386.

³²⁹ Credencial para votar. Efectos de la solicitud de reposición por extravío, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 465 y 466.

³³⁰ Resoluciones penales que traen como consecuencia la suspensión de los derechos políticos. Improcedencia del juicio para la protección de los derechos politicoelectorales del ciudadano, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 910 a 912.

³³¹ Elegibilidad de candidatos. En Baja California Sur, sólo puede impugnarse en el registro, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 529 y 530.

³³² Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia 1/2007 publicada en la página de Internet <http://www.trife.org.mx>.

³³³ Véase la tesis de jurisprudencia 15/2007 publicada en la página de Internet <http://www.trife.org.mx>.

- ggg) Suspensión de derechos politicoelectorales; concluye cuando se sustituye la pena privativa de libertad que la produjo (legislación del Estado de México y similares)³³⁴.
- hhh) Derecho a ser votado. No debe vulnerarse por ocupar un cargo de elección popular (legislación de Baja California)³³⁵.
- iii) Credencial para votar con fotografía. Hace prueba plena de la inscripción de su titular en el padrón electoral³³⁶.
- jjj) Candidatos. La Constitución federal no establece la exclusividad de los partidos políticos para su postulación³³⁷.
- kkk) Inelegibilidad. Prohibición para registrar al mismo candidato a distintos cargos de elección popular en un solo proceso electoral (legislación de Oaxaca)³³⁸.
- lll) Ministros de culto religioso. Son inelegibles, aunque la agrupación o iglesia a la que pertenezcan no esté registrada legalmente³³⁹.

939. Ante la diversidad cultural de México y las condiciones de desigualdad que sufren los pueblos indígenas el TEPJF ha puesto en marcha distintos mecanismos para capacitar a los funcionarios electorales sobre los usos y costumbres de los indígenas. Adicionalmente ha realizado congresos, seminarios, talleres sobre la organización política de los pueblos indígenas y el respeto a sus tradiciones. Entre estas actividades destacan:

³³⁴ Véase la tesis de jurisprudencia 30/2007 publicada en la página de Internet <http://www.trife.org.mx>.

³³⁵ Véase la tesis de jurisprudencia 51/2007 publicada en la página de Internet <http://www.trife.org.mx>.

³³⁶ Credencial para votar con fotografía. Hace prueba plena de la inscripción de su titular en el padrón electoral, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 464 y 465.

³³⁷ Candidatos. La constitución federal no establece la exclusividad de los partidos políticos para su postulación, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 387 y 388.

³³⁸ Inelegibilidad. Prohibición para registrar al mismo candidato a distintos cargos de elección popular en un solo proceso electoral (legislación de Oaxaca), *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 634 y 635.

³³⁹ Ministros de culto religioso. Son inelegibles, aunque la agrupación o iglesia a la que pertenezcan no esté registrada legalmente, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, TEPJF (2005), volumen de tesis relevantes, págs. 702 y 703.

- a) En el período 2000-2001 se elaboraron los trabajos de investigación: Sistema electoral por usos y costumbres; Justicia electoral: los mecanismos para la solución de conflictos y su democracia; Síntesis de la Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca³⁴⁰.
- b) En el mismo período se organizó el seminario Usos, costumbres y derecho electoral. Este seminario tuvo como finalidad combinar el respeto a las tradiciones indígenas con los procedimientos y principios que rigen la materia electoral.
- c) El 11 de marzo de 2002 se transmitió una videoconferencia a todas las salas regionales del TEPJF sobre el tema Usos y costumbres de los pueblos indígenas en materia electoral.
- d) Del 25 al 28 de marzo de 2003 tuvo lugar un ciclo de conferencias organizadas conjuntamente por el TEPJF, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, el Centro de Investigaciones y de Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UNAM, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), plantel Iztapalapa, el IFE, el PNUD, impartidas por el doctor Étienne Balibar, reconocido académico francés. Las charlas versaron sobre "Los fundamentos antropológicos de la ciudadanía moderna", "La propuesta de la igual libertad", "Europa ¿cuál potencia?" y "Ciudadanía y multiculturalismo" fueron impartidas en las instalaciones del CIESAS; IIS/UNAM; UAM-Iztapalapa y el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, respectivamente.
- e) En el período 2003-2004 se publicó la obra *Derechos indígenas y elecciones* y, dentro de la serie *Cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral*: N° 4, "Derechos humanos y justicia electoral", de Leoncio Lara Sáenz; N° 6, "Democracia, ciudadanía y justicia", de Germán Pérez Fernández del Castillo, y N° 7, "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", de José de Jesús Orozco Henríquez.
- f) El 3 y 4 de diciembre de 2004 se celebró el seminario "Democracia y representación política indígena", organizado de manera conjunta por el TEPJF, el PNUD, el IFE y el CIESAS.
- g) Del 23 al 25 de marzo de 2006 se realizó el seminario internacional Diversidad cultural, democracia y desarrollo: dilemas y perspectivas contemporáneos, organizado conjuntamente por el TEPJF con la Comisión Juarista y el Gobierno del Estado de Oaxaca, la Comisión Intersecretarial del Poder Ejecutivo para los Festejos del Bicentenario del Natalicio de Don Benito Juárez García, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el PNUD/México, el Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Electoral Estatal, el Congreso del Estado de Oaxaca, el Tribunal Superior de Justicia del Estado, así como las Secretarías de Asuntos

³⁴⁰ Entre los Estados de la Federación, Oaxaca se encuentra entre los que tienen una población indígena de mayor vitalidad en sus expresiones culturales y organización política.

Indígenas y de Cultura del Estado, y el Sistema de Universidades Regionales del Estado de Oaxaca.

- h) Con la finalidad de hacer realidad el enorme reto que significó llegar a todos los rincones de México, se contó con el invaluable apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que hizo posible que una serie de mensajes cortos, regrabados y traducidos a diversas lenguas indígenas, fueran difundidos a través de las 20 estaciones radiodifusoras que opera dicha Comisión Nacional, de manera tal que la información también llegó a oídos de nuestros hermanos indígenas del 5 al 9 de junio de 2006.

940. Una de las medidas adoptadas por él para combatir la discriminación, así como garantizar el voto libre y secreto por parte de los ciudadanos con capacidades diferentes, en particular con discapacidad visual y motriz o de estatura pequeña, ha sido el desarrollo de dos instrumentos electorales, que permiten condiciones más favorables e igualitarias el día de la jornada electoral.

941. En la elección federal del año 2003, el IFE dotó por primera vez, a cada una de las casillas electorales aprobadas en todo el territorio nacional, una plantilla con escritura Braille, con el propósito de que el funcionario de casilla introdujera en ella la boleta electoral de la elección de diputados federales y se la proporcionara a los ciudadanos con discapacidad visual, de tal manera que pudieran votar sin la necesidad de hacerse acompañar de otra persona.

942. En los comicios del 2 de julio de 2006, se suministró a cada casilla aprobada la plantilla con escritura Braille, por cada tipo de elección (diputados, senadores y Presidente). Además, el IFE dotó por primera ocasión a cada casilla electoral de una mampara especial, material plástico que permite que las personas con discapacidad motriz o de baja estatura puedan votar en secreto apoyando el instrumento sobre su silla de ruedas o una mesa.

943. Ante la imposibilidad de instalar casillas en secciones con menos de 50 electores, o en secciones que teniendo en la lista nominal más de 50 electores su número real se hubiera reducido por emigración u otras causas, en los procesos electorales de 2000, 2003 y 2006 el Consejo General del IFE estableció criterios a efecto de que los consejos distritales determinaran los lugares en que los ciudadanos residentes en este tipo de secciones electorales pudieran ejercer, en otra casilla, su derecho al sufragio; de igual manera se recomendó a los consejos distritales de las zonas fronterizas del norte de la República mexicana instalar cinco casillas especiales para permitir el voto de ciudadanos que se encontraran fuera de su circunscripción.

944. En diciembre de 2002, el Consejo General instruyó a las juntas distritales ejecutivas para que se previera y procurara, en lo posible, las facilidades necesarias a los ciudadanos con capacidades diferentes y adultos mayores para el libre acceso a la casilla y así emitir su voto. En febrero de 2003 emitió diversas disposiciones precisas a instrumentar en las distintas áreas a fin de garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de personas con capacidades diferentes.

945. En materia de organización electoral se establecieron los siguientes criterios para la ubicación de casillas:

- a) Dar preferencia a locales con accesos amplios, cuya puerta tuviera como mínimo 90 cm de ancho;
- b) Ubicar locales preferentemente en un solo nivel, en terreno plano y poco accidentado, evitando en lo posible el uso de escalones o desniveles para reducir los riesgos de caídas;
- c) Evitar la presencia de obstáculos naturales o de mobiliario en los accesos a las mesas directivas de casilla;
- d) Procurar que los alrededores de las casillas sean espacios abiertos, con el fin de evitar aglomeraciones que impidan el libre tránsito de los ciudadanos.

946. En octubre de 2005, todas estas acciones quedaron integradas en el Acuerdo del Consejo General mediante el cual se aprobó la estrategia de capacitación y asistencia electoral para el proceso electoral federal 2005-2006, así como diversas disposiciones para garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

947. Concluido el proceso electoral federal 2005-2006, el IFE elaboró el informe sobre casos de discriminación que incidieron en la integración de las mesas directivas de casilla durante el proceso electoral federal 2005-2006, en el cual destacan los siguientes datos:

- a) Se contrató a una persona con discapacidad visual que se desempeñó como capacitador-asistente electoral en el 23° distrito electoral federal con sede en el Distrito Federal, que atendió a los ciudadanos de las secciones 357, 364 y 383, los cuales integraron nueve casillas;
- b) Se aprobó la contratación de capacitadores-asistentes mayores de 60 años y se designaron a funcionarios de casilla con edad por arriba de la permitida por la ley, es decir, mayores de 70 años;
- c) En 43 distritos electorales se contrató a 59 personas con algún tipo de capacidad diferente como capacitador asistente electoral;
- d) En total hubo 67 ciudadanos que fungieron como funcionarios de casilla, cuya edad osciló entre los 71 y los 84 años.

948. En su política de difusión, el IFE ha mantenido una estrecha colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) para la traducción a diversas lenguas indígenas, distribución y transmisión de los mensajes de sus campañas. Ese fue el caso, por ejemplo, de la Campaña de educación cívica CAP/CAI 1999-2000, la cual se difundió a través del sistema de radiodifusoras culturales indigenistas, con un promedio de 4 impactos diarios en 29 lenguas o dialectos.

949. Durante 2007, el trabajo conjunto entre el IFE y la CDI trajo como resultado la difusión de cápsulas relacionadas con la equidad de género y la convivencia democrática a través de las 20 radiodifusoras de la CDI, las cuales también se transmitieron en las 11 radios comunitarias integrantes de la Asociación Mundial de Radiodifusoras Comunitarias.

950. México es Estado parte del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el cual es una organización intergubernamental creada en 1995 con sede en Suecia. Su mandato general es promover la democracia sustentable, así como mejorar y consolidar los procesos electorales. Cuenta con 25 Estados miembros, los cuales conforman el Consejo de IDEA, órgano principal del Instituto.

951. El 5 de diciembre de 2002, el Senado de la República aprobó por unanimidad la adhesión de México al IDEA. Así, México ha asumido la Presidencia del Consejo del IDEA para el período de junio de 2008 a diciembre de 2009.

952. La SRE y la SEGOB han diseñado un programa de actividades que se desarrollará a lo largo de la Presidencia de México y que culminará con la próxima reunión del Consejo, que se celebrará en nuestro país en 2009.

953. Entre las prioridades de México en la Presidencia del IDEA se encuentran temas como el de financiamiento ilícito de campañas electorales, transición democrática, cuestiones de descentralización, poder local y derechos de las mujeres, el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, medios de comunicación en las campañas electorales y, por otra parte, la ampliación de la membresía del IDEA a nuevos países.

XXIV. ARTÍCULO 26. IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN

A. Avances legislativos

954. Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, el 14 de agosto de 2001, se adicionó un párrafo al artículo 1 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, prohibiendo toda discriminación. Este párrafo, con las reformas del 4 de diciembre de 2006, señala lo siguiente:

"Queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

955. La Constitución señala que para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, la Federación, los Estados y los municipios establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

956. La Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación contiene un capítulo III referente a las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena.

957. A nivel local, han establecido disposiciones en sus constituciones y legislaciones a favor de la igualdad de oportunidades y de la prevención y eliminación de la discriminación en razón a la

pertenencia indígena los Estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán.

XXV. ARTÍCULO 27. DERECHO A LA IDENTIDAD CULTURAL, RELIGIÓN E IDIOMA

958. De acuerdo con las cifras más actualizadas del II Censo de población y vivienda, México, 2005, en México habitan más de 10 millones de indígenas, lo que representa el 9,8% del total, proporción menor en 0,7% respecto a 2000.

A. Avances legislativos

959. La aprobación de la reforma constitucional en materia indígena del 14 de agosto de 2001, consagró el reconocimiento y protección a la cultura y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas³⁴¹.

960. La reforma establece el carácter único e indivisible de la nación, con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Reconoce a los pueblos indígenas una amplia gama de derechos, incluyendo el derecho al reconocimiento como pueblo o comunidad indígena, señalando el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización, sus propios sistemas normativos, elección de autoridades y representantes. Consagra el derecho a la preservación de su identidad cultural, a la tierra, a la consulta y participación, a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado y el derecho al desarrollo.

961. Así, la Constitución consagra una serie de importantes derechos que permiten a los pueblos indígenas transitar por la ruta del establecimiento de una nueva relación más democrática, incluyente y respetuosa³⁴². Con ello la reforma va más allá de lo establecido por el Pacto que consagra el derecho de la minoría a mantener su cultura, religión e idioma sin referirse a sus derechos políticos.

962. El 21 de mayo de 2003 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el decreto por el cual se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Este decreto entró en vigor a partir del 5 de julio de 2003. La Comisión Nacional es un organismo descentralizado de la administración pública federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa.

³⁴¹ Mediante dicha reforma se modificaron los artículos 1, 2, 4, 18 y 115.

³⁴² De 2003 a 2007, el programa ha tenido importantes avances. Por ejemplo, en 2003 se construyeron 2 y se dignificaron 23 estaciones migratorias, en 2004 se construyeron 4 y se dignificaron 18 estaciones, en 2005 se construyó 1 y se dignificaron 11 estaciones, en 2006 se construyó 1 y se dignificaron 22 estaciones, y en 2007 se construyeron 2 y se dignificaron 10 estaciones. El INM cuenta con 47 estaciones migratorias en 23 Estados de la República Mexicana.

La Comisión cuenta con un Consejo Consultivo como órgano de consulta y vinculación con los pueblos indígenas y la sociedad³⁴³.

963. Las entidades federativas están facultadas para establecer las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en la legislación de cada entidad. Es una obligación de las legislaturas locales realizar las adecuaciones a constituciones locales que procedan³⁴⁴. A finales de 2007, 21 entidades federativas contaban con reformas constitucionales que hacen referencia a los derechos indígenas.

964. El 13 de marzo de 2003, en razón de que la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos también reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho y la autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas con el objeto de regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas.

965. Bajo dicha ley se creó en 2005 el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), como organismo descentralizado de la administración pública federal, de servicio público y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la Secretaría de Educación Pública (SEP), con el objeto de promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional y el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la nación³⁴⁵.

³⁴³ El Consejo Consultivo es un órgano colegiado y plural a través del cual la CDI busca entablar un diálogo constructivo e incluyente con los pueblos indígenas y la sociedad. Por mandato de ley, el Consejo Consultivo está integrado mayoritariamente por indígenas (art. 12). Su objetivo es analizar, opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno y al director general de la Comisión sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas. Lo conforman 140 consejeros integrantes de los pueblos indígenas de México; 7 consejeros representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales; 12 consejeros representantes de organizaciones sociales; 7 consejeros integrantes de las mesas directivas de las comisiones de asuntos indígenas de ambas cámaras del Congreso de la Unión; y 32 consejeros representantes de los gobiernos de las entidades federativas.

³⁴⁴ Artículo 2 transitorio. Siete reformas son posteriores a 2001 y se fundamentan en el artículo 2 constitucional: San Luis Potosí (11 de julio de 2003); Tabasco (15 de noviembre de 2003); Durango (22 de febrero de 2004); Jalisco (29 de abril de 2004); Puebla (10 de diciembre de 2004); Yucatán (26 de mayo de 2005), y Morelos (20 de julio de 2005). En este grupo se incluye a Yucatán aunque su reforma fue en el ámbito municipal y sólo consideró los temas de consulta y derecho al desarrollo. En 2006, 11 entidades se encontraban en proceso de llevar a cabo reformas constitucionales o legales para incorporar derechos indígenas a sus marcos normativos.

³⁴⁵ Artículo 14 de la Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

966. Según lo dispuesto en los artículos 15, 16 y 17 de la ley, la administración del INALI está a cargo de un Consejo Nacional, como órgano colectivo de gobierno integrado por 7 representantes de la Administración Pública Federal³⁴⁶, 3 representantes de escuelas, instituciones de educación superior y universidades indígenas³⁴⁷, así como 3 representantes de instituciones académicas y organismos civiles que se hayan distinguido por la promoción, preservación y defensa del uso de las lenguas indígenas³⁴⁸. El funcionamiento del Instituto está a cargo de un director general, designado por el Presidente de la República a propuesta de una terna presentada por el Consejo Nacional. El estatuto orgánico del INALI fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 1º de septiembre de 2006.

967. En las legislaciones de las entidades federativas se encuentra más desarrollado el derecho a la preservación de la identidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas, es decir, norman de una forma más específica el citado derecho, destacando las siguientes:

- a) Ley de derechos y cultura indígena del Estado de Baja California;
- b) Constitución política del Estado de Campeche;
- c) Ley de derechos, cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Campeche;
- d) Ley de derechos y cultura indígena del Estado de Chiapas;
- e) Constitución política del Estado libre y soberano de Durango;
- f) Ley general de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Durango;
- g) Ley de derechos y cultura indígena del Estado de México;
- h) Constitución política del Estado de Guerrero;
- i) Constitución política del Estado de Jalisco;
- j) Ley sobre los derechos y el desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas del Estado de Jalisco;

³⁴⁶ El titular de la Secretaría de Educación Pública, que lo preside, y los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

³⁴⁷ Al momento de redactar este informe tales instituciones eran: el Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social, Istmo; el Colegio de México y la Universidad de Guadalajara.

³⁴⁸ En la actualidad la Asociación Kadia Ngigua, A. C., el Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social Istmo, la Escuela Nacional de Antropología e Historia, el Grupo Uárho, A.C., el Colegio de México y la Universidad de Guadalajara.

- k) Constitución política del Estado libre y soberano de Morelos;
- l) Constitución política del Estado de Nayarit;
- m) Ley de derechos y cultura indígena del Estado de Nayarit;
- n) Constitución política del Estado libre y soberano de Oaxaca;
- o) Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca;
- p) Constitución política del Estado libre y soberano de Puebla;
- q) Constitución política del Estado libre y soberano de Querétaro;
- r) Ley de derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas de Querétaro;
- s) Constitución política del Estado de San Luis Potosí;
- t) Ley reglamentaria del artículo 9 de la Constitución política sobre derechos y cultura indígena;
- u) Constitución política del Estado de Sinaloa;
- v) Constitución política del Estado libre y soberano de Sonora;
- w) Constitución política del Estado libre y soberano de Veracruz;
- x) Constitución política del Estado de Yucatán.

B. Criterios judiciales

968. En este ámbito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que las legislaturas de las entidades federativas, al legislar en materia indígena, deben reconocer los derechos mínimos que deben ser respetados a estas comunidades, los cuales pueden ser ampliados para ajustarse a las características propias de la región o de sus pueblos, siempre que ello no afecte el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos³⁴⁹.

C. Medidas institucionales

969. La CDI tiene a su cargo el Programa de fomento y desarrollo de las culturas indígenas, el cual se presenta como una estrategia institucional para concretar la política de reconocimiento a la composición pluricultural de la nación, al derecho de los pueblos indígenas de preservar y enriquecer sus lenguas, sus conocimientos y el conjunto de elementos que constituyen su cultura

³⁴⁹ Derechos de los indígenas. Los establecidos en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos pueden ser ampliados por las legislaturas locales dentro del marco de aquella, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XVI, noviembre de 2002, tesis 2ª CXXXIX/2002, pág. 446.

e identidad, así como el derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

970. La CDI cuenta con el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI), el cual genera espacios de diálogo intercultural, promueve la defensa de derechos, el desarrollo integral y la participación de pueblos y comunidades indígenas. Este sistema contribuye al reconocimiento de la diversidad de los pueblos indígenas, a la pluriculturalidad y fortalecimiento de las lenguas indígenas, así como a mantener el derecho de los pueblos indígenas a ser informados en su propio idioma, además de ser un servicio público de comunicación, información e interlocución entre las comunidades indígenas y otros actores de la sociedad.

971. El SRCI cuenta con 20 emisoras en AM y 4 emisoras en FM, mismas que operan en 15 entidades federativas mexicana y cubren a más de 5,5 millones de hablantes de lenguas indígenas y aproximadamente 21 millones de personas en 954 municipios.

972. En los tres años y medio de existencia, el INALI ha elaborado entre otros materiales el "Catálogo de lenguas indígenas mexicanas: cartografía contemporánea de sus asentamientos históricos". En esta cartografía se pueden localizar de manera gráfica las comunidades donde, conforme al censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) en el año 2000, asimismo se encuentran poblaciones que hablan una lengua indígena, se detalla el tamaño de la población y el porcentaje de uso de la lengua. Para llevar a cabo este proyecto se realizaron consultas con comunidades hablantes de dichas lenguas, académicos y con lingüistas especialistas en cada una de ellas.

973. También publicó en el *Diario Oficial* de la Federación, el 14 de enero de 2008, el Catálogo de las lenguas indígenas nacionales: variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas. En el documento se identifican y reconocen oficialmente las lenguas indígenas que la Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas ha dado carácter de lenguas nacionales, con la misma validez que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público en su territorio, localización y contexto en que se hablen.

974. El INALI, ha realizado numerosas campañas de difusión de lenguas indígena y colabora con autoridades de los tres niveles de gobierno en proyectos de traducción de diferentes documentos u ordenamientos, así como con dependencias, como la Secretaría de Educación Pública o la CDI para labores de difusión, a través del sistema educativo, las radios indígenas y la programación en lengua indígena del Servicio de televisión educativa.

975. El INALI ha elaborado y participado en más de una treintena de libros, numerosos carteles y discos compactos de lectura exclusiva en lenguas indígenas o como apoyos para la enseñanza de lenguas indígenas.

976. Para las lenguas en peligro de extinción el INALI constituyó una comisión binacional (México-Estados Unidos) para la atención de estas lenguas, ya que existen varias lenguas en mayor peligro de desaparecer en la zona norte de México y varias de ellas se comparten o comparten lenguas de la misma familia lingüística en Estados Unidos.

977. Derivado de dicha comisión binacional, el 20 de febrero de 2008 se realizó la instalación formal del Comité Consultivo para la Atención a las Lenguas Indígenas en Riesgo de Desaparición (CCALIRD), a fin de apoyar al INALI en la atención a las lenguas indígenas mexicanas en riesgo de desaparición.

978. Dicho comité está integrado por 1 grupo coordinador (4 personas) y 13 comisiones (6 personas cada una). Cada comisión se dedicará al estudio del problema desde diferentes aspectos, por citar algunos: revitalización, tecnologías, educación, cultura y tradiciones, investigación y documentación.

979. Por otra parte, si bien la Secretaría de Educación Pública (SEP) siempre ha promovido la educación básica bilingüe con el objeto de facilitar la educación de la población indígena y proteger sus lenguas, en el año 2001 creó la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, que planteó por primera vez la educación intercultural para toda la población y la educación culturalmente pertinente para los indígenas a todos los niveles educativos.

980. En el presupuesto de egresos de la Federación de 2002 se anunció, por primera vez, un monto específico para atender a los pueblos indígenas, que se ubicó en 15.000 millones de pesos. Para el ejercicio fiscal 2008, la Comisión de asuntos indígenas de la Cámara de Diputados estableció un presupuesto histórico para estos pueblos que asciende a 31.024,70 millones de pesos³⁵⁰.

981. México es el país en el que se imparte educación básica en un mayor número de lenguas indígenas en el mundo, 50 a la fecha, como muestra del interés por mantener la riqueza cultural de sus orígenes y tradiciones.

³⁵⁰ CDI \$ 7.330,4; SAGARPA \$ 1.821,0; SCyT \$ 948,8; SEP \$ 4.716,6; SE \$ 113,2; SS \$ 1.998,8; SRA \$ 325,0; SEMARNAT \$ 449,6; CONAGUA \$ 363,2; SEDESOL \$ 6.284,4; aporte federal para entidades y municipios \$ 4.915,6; total \$ 31.024,7. Monto en millones de pesos.

ANEXOS Y REFERENCIAS DEL QUINTO INFORME PERIÓDICO DE MÉXICO

Se ha buscado reducir al mínimo los anexos impresos del presente informe periódico, al tiempo que se facilita la búsqueda de cualquier información adicional por vía electrónica, como se detalla a continuación.

Anexos

Anexo 0.1. Recopilación de reformas legales relacionadas con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el período 1997-2007. Congreso de la Unión.

Anexo 3.1. Biblioteca interactiva con perspectiva de género. Disco compacto de exclusiva lectura. Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer.

Anexo 6.1. Acciones emprendidas para la aplicación del PIDCyP. Comisión para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.

Anexo 6.2. Cumplimiento del objeto y las atribuciones. Comisión para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.

Anexo 7.1. Procuraduría General de la República.

Anexo 8.1. Programa de atención a jornaleros agrícolas. Secretaría de Desarrollo Social.

Anexo 10.1. Control de recomendaciones. Secretaría de Seguridad Pública, Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos.

Anexo 10.2. Asociación Civil Código Ayuda.

Anexo 13.1. Programa de regularización migratoria. Informe de resultados.

Anexo 14.1. Acciones emprendidas para la aplicación del PIDCyP. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez.

Anexo 25.1. Jurisprudencia en materia electoral 1997-2007, conforme a los artículos del Pacto. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Anexo 25.2. Estadística judicial 1997-2007. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Referencias electrónicas

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> ó <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>.

Reforma al segundo artículo constitucional. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf.

Reforma y adición al último párrafo del artículo 4 constitucional. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_148_07abr00_ima.pdf. Fe de erratas: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_fe_ref_148_12abr00_ima.pdf.

Reforma de Seguridad Pública y Justicia Penal: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf.

Reforma y adición al artículo 19 constitucional. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_139_08mar99_ima.pdf.

Reforma del artículo 20 constitucional. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_149_21sep00_ima.pdf.

Reforma del artículo 55 constitucional. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_172_19jun07_ima.pdf.

Reforma del artículo 94 constitucional. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_140_11jun99_ima.pdf.

Leyes y reglamentos federales

Ley de amparo. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-9.pdf>.

Ley de asociaciones religiosas y culto público. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-14.pdf>.

Reglamento de la Ley de asociaciones religiosas y culto público. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEGOB/Reglamentos/4.pdf>.

Ley de atención y protección a víctimas u ofendidos del delito del Estado de Chihuahua. http://www.congresochihuahua.gob.mx/nueva/enLinea/biblioteca/leyes/617_06.pdf.

Ley de justicia penal alternativa del Estado de Chihuahua. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CHIHUAHUA/Leyes/CHIHLEY079.pdf>.

Ley de justicia especial para adolescentes infractores del Estado de Chihuahua. <http://www.juarez.gob.mx/descentralizados/dif/Ley-Adole-Infractores.pdf>.

Ley de seguridad nacional. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. http://www.cdi.gob.mx/derechos/vigencia/ley_de_la_cdi.pdf.

Ley del servicio profesional de carrera de la administración pública federal. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-95.pdf>.

Reglamento de la Ley del servicio profesional de carrera de la administración pública federal. http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyspc/r_lspcapf.html.

Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil.
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-106.pdf>.

Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>.

Reglamento de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFTAIPG.pdf.

Reglamento para la transparencia y acceso a la información pública de la H. Cámara de Diputados. <http://www.contraloria.df.gob.mx/prontuario/vigente/119.htm>.

Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación (pie 4, pág. 5).
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-134.pdf>.

Ley general de las mujeres a una vida libre de violencia. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>.

Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>.

Ley general de población. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-151.pdf>; última reforma: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5053819&fecha=21/07/2008.

Reglamento de la Ley general de población. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-120.pdf>.

Ley general de salud. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-153.pdf>.

Reglamento de la Ley general de salud en materia de prestación de servicios de atención médica.
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-124.pdf>.

Reglamento de la Ley general de salud en materia de investigación para la salud.
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-123.pdf>.

Ley orgánica del ministerio público. <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/historia.asp>.

Ley orgánica del poder judicial del Estado de Chihuahua. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CHIHUAHUA/Leyes/CHIHLEY065.pdf>.

Ley para prevenir y sancionar la trata de personas. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPSTP.pdf>.

Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-200.pdf>.

Códigos

Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CHIHUAHUA/Codigos/CHIHCOD04.pdf>.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cofipe.htm> ó <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/C-4.pdf>.

Código Federal de Procedimientos Penales. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/C-6.pdf>.

Código Penal del Estado de Chihuahua. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CHIHUAHUA/Codigos/CHIHCOD08.pdf>.

Código Penal Federal. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/C-8.pdf>.

Acuerdos y decretos

Acuerdo 9/2003 de 27 de mayo de 2003. http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/63A74449-8130-449E-B65B-864942779EA8/0/Acuerdo92003_vTE07.pdf.

Acuerdo parlamentario para la aplicación de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. http://transparencia.senado.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=33.

Decreto que crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal. http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4987036&fecha=09/05/2007&cod_diario=211043.

Decreto por el que se reforma el diverso que crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea, denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal. http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5000808&fecha=17/09/2007&cod_diario=211767.

Portales institucionales, informes y otras fuentes

Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos. http://www.derechoshumanos.gob.mx/archivos/anexos/Acuerdo_Comision_Polticas_DH.pdf.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, informe de actividades 2007. <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/informes.htm>.

Consejo de la Judicatura. <http://www.dgepj.cjf.gob.mx/>.

Convenio de colaboración para la instrumentación de acciones conjuntas en las estrategias para esclarecer los homicidios de mujeres cometidos con determinadas características y/o patrones conductuales. http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=28187&fecha=&pagina=108&seccion=0.

FEVIM ahora es FEVIMTRA. http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=151947&pagina=0&fecha=16/02/2006.

Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros de menores de la República Mexicana. <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/espec.htm>.

Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2008.pdf.

Procuraduría General de la República, *Boletín de prensa* N° 260/07, de 7 de junio de 2007.
<http://www.pgr.gob.mx/Prensa/2007/bol07/Jun/b26007.shtm>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN>.

Roberto Suro y Gabriel Escobar, *Survey of Mexicans Living in the U.S on Absentee Voting in Mexican Elections, 2006*. www.pewhispanic.org.
