

MISIÓN PERMANENTE DE MÉXICO



OGE03607

La Misión Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra saluda muy atentamente a la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y tiene el honor de hacer referencia a su comunicación G/SO 214 (107-9), relativa al cuestionario enviado por la Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos.

Al respecto, la Misión Permanente tiene el agrado de compartir adjunto la respuesta de México al cuestionario que la Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos preparó con vistas a evaluar el progreso de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones bajo la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos.

La Misión Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra aprovecha la oportunidad para reiterar a la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos las seguridades de su más alta y distinguida consideración.

**Oficina de la Alta Comisionada
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Ginebra**

Ginebra, a 10 de octubre de 2012.

**Cuestionario de la Relatora Especial sobre la
Situación de los Defensores de Derechos Humanos
sobre el papel de las Instituciones Nacionales de
Derechos Humanos (INDH) en la promoción y
protección de los defensores de derechos humanos**

1.-

a) Sírvase proporcionar información en breve sobre el marco legislativo adoptado para establecer una Institución Nacional sobre Derechos Humanos (en lo sucesivo la "institución") en su país. Le agradeceremos que señale la denominación completa de dicha legislación.

1. a.1 Ámbito Federal:

1. a.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: en 1990, por decreto presidencial, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Dos años después se perfeccionó su marco jurídico al introducirla en el texto del Artículo 102, apartado B, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En esta disposición se prevé la existencia de organismos protectores de Derechos Humanos en todos los estados de la república y uno en el ámbito federal. La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, aprobada en Junio de 2011, confiere a la CNDH la facultad de investigación, que antes era conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y otorga a la CNDH la atribución de conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa en el ámbito laboral (art. 102-B).

1. a.1.2 Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: determina que la CNDH tendrá competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a autoridades y

servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

1. a.1.3 Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: regula la estructura, facultades y funcionamiento de la CNDH como un organismo público del Estado mexicano con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

1.a.2 Ámbito Estatal:¹

Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos se rigen por las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, cada comisión se rige por su constitución estatal, su ley y reglamento interno.

b) Sírvase indicar la forma en que estas leyes y reglamentos se ajustan a las normas internacionales de derechos humanos, en particular, los Principios de París.

1.b.1. Ámbito Federal:

A) Competencias y Atribuciones: la institución es competente en el ámbito de la promoción y la protección de los derechos humanos. Es el único órgano -junto con los correspondientes organismos locales- encargado de vigilar el cumplimiento de las responsabilidades del Estado en materia de derechos humanos.

¹ México es un estado federado, conformado por 31 estados y un Distrito Federal. Además de la información sobre la Institución nacional de protección de Derechos Humanos, para completar este cuestionario se contó con información de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos de las siguientes entidades: Colima, Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Guanajuato, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

- B) Composición y garantías de independencia y pluralismo: la autonomía con que cuenta el *Ombudsman* nacional le permite mantener una postura crítica de las acciones y omisiones de las autoridades, pero también coadyuva en el cumplimiento de las obligaciones del Estado al proporcionar un recurso eficaz ante violaciones de los derechos humanos.
- C) Modalidades de funcionamiento: conforme a su mandato, la CNDH puede recibir quejas individuales y emitir recomendaciones a las autoridades de acuerdo con los resultados de su investigación; emitir informes sobre violaciones a los derechos humanos y recomendaciones generales sobre leyes o prácticas administrativas que vulneren esos derechos, asimismo puede promover las modificaciones legislativas y reglamentarias necesarias para lograr el pleno disfrute de los derechos humanos en el país.
- D) Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional: la posibilidad de tener una visión integral sobre los aciertos y deficiencias del Estado en cuanto a los derechos humanos y sus amplias facultades para proponer remedios, hacen de la CNDH un mecanismo privilegiado para impulsar los avances del Derecho Internacional de los Derechos Humanos al interior del país. Como muestra, cabe mencionar que la institución conoce de denuncias, puede formular recomendaciones y emitir informes.

1.b.2. Ámbito Estatal:

Las comisiones estatales también cuentan con autonomía y capacidad de recibir quejas (principio A). Además, la mayoría cuenta con una representación plural -lo que asegura que la ciudadanía esté representada- y tiene

presupuesto propio (principio B). Las comisiones estatales tienen la facultad de emitir recomendaciones y conocer de casos particulares (principio C). Además, pueden iniciar investigaciones sobre denuncias de violaciones a los derechos humanos. En caso que se requiera, pueden también dictar medidas cautelares (principio D).

2.-

a) Sírvase describir el mandato adoptado por la institución relativo a la protección y promoción de los derechos humanos, y como se cumpla con las competencias y responsabilidades especificados en los principios de París.

2.a.1. Ámbito Federal

De conformidad con los capítulos A, B y D de los principios de París, la CNDH es un mecanismo eficaz para avanzar en la protección y promoción de los derechos humanos, porque puede defender casos individuales, impulsar reformas, capacitar, formular recomendaciones a las autoridades competentes. Asimismo, tiene la facultad de difundir campañas sobre derechos e interpelar a las autoridades sobre las fallas en el cumplimiento de sus compromisos internacionales, todo ello de manera independiente.

2. a.2. Ámbito Estatal

En cumplimiento de los Principios de París, las comisiones estatales cuentan con las mismas facultades que la nacional pero en un ámbito de aplicación local.

b) Sírvase indicar si la institución cuenta con un mandato para recibir y examinar quejas o peticiones individuales de violaciones de derechos humanos.

2. b.1. Ámbito Federal

El análisis de quejas individuales es una de las herramientas más poderosas con que cuenta el *Ombudsman* nacional, pues le permite enterarse de primera mano de las deficiencias de las autoridades en cuanto a su obligación de respetar los derechos humanos, así como iniciar la defensa de las víctimas.

2. b.2. *Ámbito Estatal*

Las comisiones locales también pueden recibir y examinar quejas y peticiones individuales de violaciones de derechos humanos.

c) Sírvese indicar (si fuera relevante) si el mandato está limitado a ciertos tipos de problemas de derechos humanos o si incluye asesoramiento independiente al gobierno, la policía/militares y la manera en cómo se efectuó:

2. c.1. *Ámbito Federal*

Además de las instituciones nacionales (Comisiones de Derechos Humanos, • *Ombudsman* o Defensores del Pueblo), existe también la figura menos difundida de las instituciones "especializadas", establecidas para proteger los derechos de determinados grupos vulnerables, como las minorías étnicas y lingüísticas, las poblaciones indígenas, los niños, los refugiados o las mujeres.

2. c.2. *Ámbito Estatal*

En el ámbito estatal no destaca ninguna característica especial de los mandatos.

d) Asimismo, sírvase indicar si la institución está empoderada para llevar a cabo funciones de protección, e incluso la provisión y/o facilitación de acceso a

obtener reparación judicial y/o no judicial, por ejemplo, mediante apoyo a las víctimas, o a realizar visitas a lugares de detención:

2. d.1. Ámbito Federal

En la CNDH, concluida una investigación, el Visitador General formula, en su caso, un proyecto de recomendación en el que se analizan los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas. Ello se realiza con el fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

La recomendación formulada por el Visitador General señala las medidas que proceden para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y si procede, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Esta recomendación es pública pero no tiene carácter imperativo para la autoridad o servidor público al cual se dirige. En consecuencia, no puede por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia. En contra de las recomendaciones no procede ningún recurso.

2. d.2. Ámbito Estatal

En el caso de las Comisiones de Derechos Humanos de los estados con población indígena (Yucatán, por ejemplo),

estas cuentan con la facultad de realizar visitas de supervisión.

3.-

a) Describa las medidas cautelares que se hayan adoptado eventualmente para garantizar la seguridad de los defensores de derechos humanos (por ejemplo a través de programas de protección sistemas de alerta temprana o tramitación de quejas a sistemas regionales en casos particulares).

3.a.1. *Ámbito Federal*

El Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el ejercicio del derecho a manifestar libremente ideas y que esta actividad no sea objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en casos previstos en la ley.

La CNDH cuenta con la Quinta Visitaduría que tiene un Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, creado en 1991 y ampliado en 1995. Este Programa tiene a su cargo, entre otras cosas, atender los casos en los que algún trabajador de los medios de comunicación o integrante de la sociedad civil dedicado a la defensa de los derechos humanos resulte agraviado en el desempeño de su labor por alguna autoridad. Además de tramitar y dar seguimiento a quejas, cuenta con la capacidad de impulsar la sensibilización de las autoridades respecto de la importancia social de la actividad de los periodistas y de los defensores civiles de derechos humanos, así como de la obligación del Estado de brindarles las garantías de seguridad y respecto a sus derechos humanos.

Por otra parte, recientemente se aprobó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que regulará la materia de manera específica. Este nuevo instrumento crea un *Mecanismo de*

Protección de Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos que destaca por conceder atribuciones a diferentes autoridades estatales para prevenir y reaccionar ante amenazas contra periodistas y defensores. Igualmente, este mecanismo tiene como novedad el que involucra a representantes de los grupos a los que va dirigido en la toma de decisiones.

A fin de establecer procedimientos y buenas prácticas en materia de Derechos Humanos, se cuenta adicionalmente con una Guía para Implementar medidas cautelares en beneficio de defensores de los derechos humanos en México. Entre otros elementos, la guía establece el procedimiento de solicitud de Medidas cautelares en beneficio de Defensores de Derechos Humanos y describe los elementos esenciales para la implementación de Medidas Cautelares.

El Estado de Derecho en México es la principal garantía de que todas sus leyes e instituciones están diseñadas para respetar los derechos humanos no solo de los defensores de ellos sino para todas las personas. En respuesta a las obligaciones internacionales de México en la materia, actualmente existen dos peticiones en trámite de admisibilidad ante la CIDH por probables violaciones a la libertad de expresión. Asimismo, el Gobierno de México está atendiendo siete asuntos en materia de libertad de expresión y siete en materia de defensores de derechos humanos. Finalmente, en 2012, el Estado recibió 12 llamamientos urgentes.

3. a.2. Ámbito Estatal

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche reporta la existencia de dos casos en los cuales se dictaron medidas cautelares. En uno de ellos se trató de la prestación de servicio médico por una huelga de

hambre, y en el otro para evitar un enfrentamiento entre el personal de seguridad pública del Estado y pobladores de una invasión de terrenos en San Antonio Ebulá, Campeche.

En el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), existe una Relatoría para la Atención a Defensores de Derechos Humanos, desde el 27 de Marzo de 2007. Esta relatoría surgió en respuesta al incremento de agresiones en contra de los grupos de personas que ejercen los derechos específicos. Su tarea es garantizar una atención integral a las personas defensoras de derechos humanos. Como parte de sus actividades, se desarrolló un "Manual de Atención Integral en casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y a personas que ejercen la libertad de expresión".

4.-

a) Sírvase indicar si algún integrante de la institución ha sido víctima de amenaza u hostigamiento a causa de su trabajo en defensa de los derechos humanos por parte de la institución.

4. a. 1. Ámbito Federal

No se reportó ningún incidente.

4.a. 2. Ámbito Estatal

Dos comisiones estatales (Campeche y Distrito Federal) reportaron tener casos de amenazas a sus funcionarios. En el caso de Campeche, un servidor público fue sujeto de amenazas por parte de una institución de seguridad del Estado. En el caso del Distrito Federal, varios de sus funcionarios han notado seguimientos personales y llamadas a sus teléfonos celulares.

Para resolver el primer caso, se hizo del conocimiento de la autoridad investigadora de delitos para que se dictaran las medidas pertinentes a su seguridad. El caso del Distrito Federal, al interior de la Comisión se realizó un análisis de riesgo, así como de un árbol de comunicación. Se analizó de conformidad con el "Manual de Atención Integral en Casos de Agresiones a Personas Defensoras de Derechos Humanos y a Personas que ejercen la Libertad de Expresión" y derivado de dichas acciones se requirió a la Secretaría de Gobernación registrase el hecho, así como a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. A esta última se le pidió realizar un escaneo de los teléfonos celulares de los afectados, a fin de brindar certeza de si estaban vigilando a las personas defensoras. Es necesario señalar que el escaneo al teléfono celular fue negado.

Asimismo, se le pidió a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal que facilitara rondines en los domicilios de las personas afectadas, como que brindase un teléfono para que pudiesen pedir auxilio en caso de ser necesario, dichas acciones fueron implementadas. Posteriormente se interpuso una denuncia penal a la cual se le ha dado seguimiento.

b) Sírvase indicar las medidas que se hayan adoptado eventualmente con el fin de garantizar la seguridad de los integrantes de la institución que están responsables para la investigación de violaciones de derechos humanos. Describe además si existen medidas a nivel institucional, regional e internacional para asegurar la protección de los miembros de la institución.

4. b. 1. Ámbito Federal

El 5 de julio de 2010 se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos en Contra de la

Libertad de Expresión, que tiene la facultad de dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos contra quienes ejercen la actividad periodística. Su titular tiene la calidad de Agente del Ministerio Público de la Federación.

En diciembre de 2010 se instaló un Comité Consultivo para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas, que busca facilitar la coordinación de las instituciones competentes de los distintos niveles de gobierno para proteger de amenazas y riesgos a periodistas y medios de comunicación. Lo integran instancias gubernamentales, la CNDH, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

El 7 de julio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que establece las bases del Mecanismo de protección de defensoras y defensores de los derechos humanos, que otorga a la Secretaría de Gobernación la facultad de dictar las medidas administrativas necesarias para la protección de las defensoras y los defensores de los derechos humanos ante una situación de riesgo, amenaza o vulnerabilidad. El 28 de marzo de 2012, se formalizó su establecimiento.

El 22 de junio de 2012 fue promulgada y el 25 de junio publicada en el DOF la Ley sobre la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la cual establece un Mecanismo de Protección que involucra en la toma de decisiones tanto a autoridades federales como representantes de la sociedad civil y a representantes del gremio periodístico. La ley busca proteger a periodistas y defensores ante riesgos inminentes, así como reforzar la prevención sin afectar o limitar su libertad e independencia. Este Mecanismo

está en proceso de formación y sustituirá a los mecanismos previos establecidos mediante Acuerdo del Ejecutivo.

4. b. 2. *Ámbito Estatal*

En el inciso anterior se describen las medidas adoptadas.

5.-

a) Sírvase indicar las principales fuentes de fondos para la Institución.

5. a. 1. *Ámbito Federal*

El artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "el organismo [...] contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios." Asimismo, el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos prevé que "la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [...] cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios [...]".

5. a. 2. *Ámbito Estatal*

Las disposiciones locales también otorgan a las comisiones estatales patrimonio propio y autonomía de gestión.

b) Asimismo indique si existen desafíos y obstáculos que podrían impactar sobre la autonomía funcional de la Institución.

Varias comisiones estatales reportan que uno de sus principales desafíos es la falta de fondos económicos para llevar a cabo su labor.

6.-

a) Sírvase indicar las medidas que se hayan adoptado para seleccionar a los miembros de la junta:

6. a. 1. Ámbito Federal

De acuerdo con los capítulos II y III de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a ésta la integrará un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, Visitadores Generales y visitadores adjuntos, personal profesional, técnico y administrativo. Para el mejor desempeño de sus labores, la CNDH cuenta con un Consejo.

El Presidente de la Comisión Nacional es elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores (art. 10). El presidente durará en su encargo cinco años y podrá ser reelecto una sola vez (art. 11).

El artículo 17 de la ley establece que el Consejo está integrado por diez personas que gozan de reconocido prestigio en la sociedad mexicana y, cuando menos, 7 de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público. Los miembros del Consejo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada. Los miembros del consejo tendrán cargos honorarios, con excepción de su presidente, que será el mismo presidente de la CNDH.

6. a.2. Ámbito Estatal

Las leyes de las comisiones estatales también establecen que la designación de los miembros de los consejos se llevará a cabo a través de la aprobación de las legislaturas locales y del ejecutivo estatal.

b) Sírvase indicar cuáles son los mecanismos con los que cuentan para garantizar el escrutinio independiente de los candidatos y la seguridad en la permanencia de empleo para los miembros de la junta.

6. b. 1. Ámbito Federal

Para que los miembros del Consejo se renueven constantemente y, así se asegure transparencia en los procedimientos de la CNDH, con excepción de su Presidente, anualmente, durante el mes de octubre serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. Para el caso de que existan más de dos consejeros con la misma antigüedad, será el propio Consejo quien proponga el orden cronológico que deba seguirse.

La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales, propondrá a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso, la ratificación de los consejeros. Como se mencionó anteriormente, el artículo 17 de la ley que rige el funcionamiento de la CNDH determina que los miembros del consejo tendrán cargos honorarios.

6. b.2. Ámbito Estatal

La mayoría de las comisiones estatales cuenta con mecanismos similares a los de la CNDH para renovar a los miembros de su Consejo. Tal y como sucede en la CNDH, los Consejeros de las comisiones locales tienen cargos honoríficos.

En referencia al escrutinio en la elección de los consejeros, destaca el caso del estado de Chiapas, en el que un Consejero es designado por Organismos No Gubernamentales de Derechos Humanos con sede en el estado y otro es representante de los pueblos indígenas.

Finalmente, en relación con la temporalidad de la renovación de los cargos, algunos estados establecen periodos de tres años (Querétaro, por ejemplo) y otros de cuatro años (como los estados de Chiapas, Campeche, Distrito Federal y Guanajuato).

