





Ciudad de México, a 9 de abril de 2025.- La presente obra se respalda con una licencia de Creative Commons Atribución - Licenciamiento Recíproco 2.5 México. La reproducción de este material está permitida y es alentada a través de cualquier medio siempre que se respete el crédito de los autores y la organización.



creative commons



ARTICLE 19 promueve el uso de un lenguaje no discriminatorio y/o sexista. La violencia en México posee particularidades insoslayables, de acuerdo con la identidad de género de las víctimas, por lo que tomamos responsabilidad de hacerlas visibles.

www.articulo19.org

X: @article19mxca

Instagram: @article19mxca

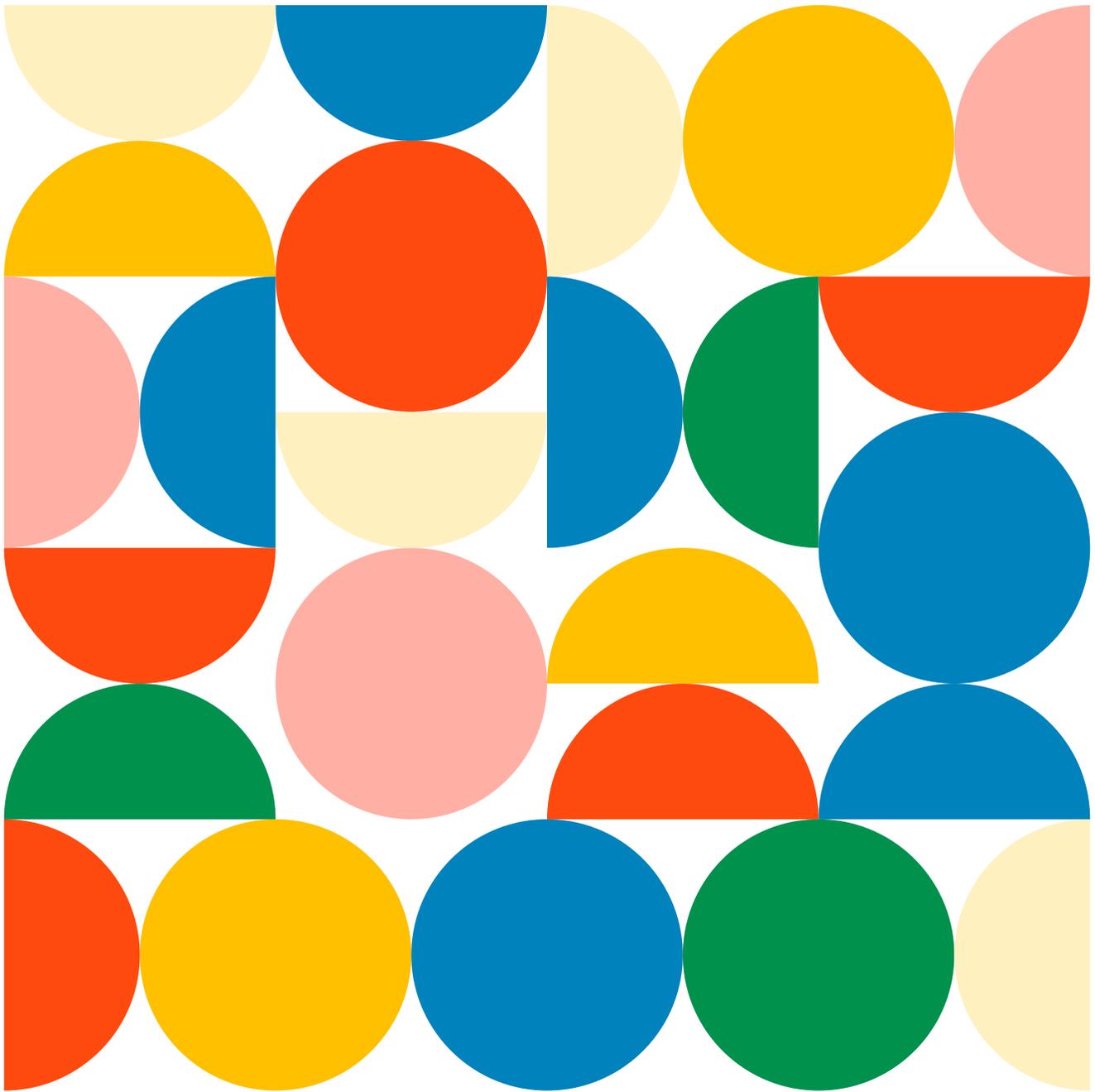
Facebook: /article19mxca

YouTube: @article19mxca

Bluesky: @article19mxca.bsky.social

TikTok: @article19mxca

LinkedIn: [linkedin.com/company/article19mxca](https://www.linkedin.com/company/article19mxca)



BARRERAS INFORMATIVAS:

desafíos para la libertad de expresión
y el acceso a la información

**Esta publicación fue realizada por ARTICLE 19
Oficina para México y Centroamérica
EQUIPO DE ARTICLE 19 MX-CA:**

Área de Dirección

Leopoldo Maldonado
Dulce Ramírez
Chiara Costanzo
Frida Estrella García

Área de Administración y Finanzas

David René Mateos
Lucía Ávila
Teresita Landa
Ángeles Mejía
Juan Soriano

Área de Comunicación

Juan Vázquez
Esther Mosqueda
Franklin Villavicencio

Programa de Centroamérica y el Caribe

Cintia Alva
Frida Odet Arreola

Programa de Derechos Digitales

Martha Tudón
Priscilla Ruiz
María José de Icaza

Programa de Protección y Defensa

Pedro Cárdenas
Mariana Suárez
Edgardo Calderón
Luis Knapp
Lucía Moguel
Noemí Pineda
Rubén Darío Silva

Programa de Verdad y Memoria

María de Vecchi
Jessica Alcázar
Susana García

Proyecto de Acceso a la Información y

Transparencia Proactiva

Silvia Ruiz
Marilyn Alvarado
Abigail Castellanos
Nayeli Torres

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Isaac Ávila
Ramón Arceo Carbajal
Virginia Ramírez Moreno

CORRECCIÓN DE ESTILO:

Diana Goldberg
Pedro González Caver

AGRADECIMIENTOS:

ARTICLE 19 agradece a todas y todos los periodistas, a la Red Rompe el Miedo, a las mujeres y los hombres que nos han permitido aprender y trabajar en conjunto para que en este país se respeten los derechos a la libertad de expresión y de información. También agradecemos a las organizaciones aliadas por hacer de la nuestra, una voz más fuerte.

Agradecemos a las siguientes fundaciones privadas, representaciones diplomáticas en México y las agencias de desarrollo por el generoso apoyo y patrocinio para el desarrollo del trabajo de ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica.

La información y opiniones aquí vertidas no reflejan los criterios o visiones institucionales de nuestros donantes:

DCAF-Geneva Centre for Security Sector Governance
Embajada del Reino de los Países Bajos en México
Embajada de Noruega
Ford Foundation
Google
Hispanics in Philanthropy
Luminate
Meta
National Endowment For Democracy (NED)
Fundación Oxfam internacional
Pan American Development Foundation
UNESCO
Unión Europea
United States Agency for International
Development (USAID)
United States Department of State, Bureau of
Democracy, Human Rights, and Labor
William and Flora Hewlett Foundation
Donantes individuales
Otros

Contenido

Editorial 06

Primera barrera:

El apagón de la
transparencia

13

Segunda barrera:

El Estado digital y
la vigilancia

47

Tercera barrera:

La persistente violencia
contra la prensa

83

Cuarta barrera:

La transición
al olvido

125

Quinta barrera:

La incertidumbre
institucional

153



Editorial

La democracia se tambalea cuando la verdad es una moneda de cambio en el juego del poder. En México, el derecho a la información ha sido acorralado, silenciado, convertido en un botín que se entrega o se niega según convenga a quienes gobiernan. Pero la verdad no es una concesión del poder; es un derecho que se conquista, que se defiende, por el que se arriesga la vida de ser necesario. Quienes la buscan, quienes la revelan, han sido convertidos en blanco de una maquinaria de silenciamiento y represión que lleva décadas perfeccionándose y cuyos usufructuarios cambian con la llegada al poder de nuevos partidos.

Los hilos de la opacidad han tejido una telaraña que asfixia a la sociedad. El debilitamiento y la desaparición de los contrapesos (como el Poder Judicial y el INAI), la censura a la prensa por acción y omisión de las autoridades, la vigilancia digital, la militarización de la vida pública y la criminalización de quienes buscan justicia no son hechos aislados. Por el contrario, forman parte de una estrategia de concentración de poder que busca mantener al país sumido en la incertidumbre y el miedo. Lo que no se nombra, lo que no se documenta, lo que no se denuncia, pareciera que no existe.

Es por eso que este informe busca develar una a una las barreras que enfrentamos como sociedad desde la perspectiva de la libertad de expresión y el derecho a saber, derechos clave para ejercer otros derechos. Cada capítulo desentraña esas barreras y también propone una serie de recomendaciones para sortearlas. La presidenta Claudia Sheinbaum tiene ante sí un reto enorme que pone a prueba su talante democrático.

Primera barrera: el apagón de la transparencia

Uno de los golpes más demoledores contra la rendición de cuentas fue la desaparición del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que se justificó como una medida de austeridad, corrupción y fragmentación de poder. La realidad es otra: sin el INAI, el gobierno puede ocultar con facilidad la corrupción, las violaciones a derechos humanos y los abusos del poder.

A pesar de que la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno fue anunciada como el organismo que asumiría algunas de las funciones del INAI, se espera que el modelo de transparencia planteado se fragmentará entre distintos órganos internos de control que no gozan de real independencia. Esta dispersión abre la puerta a un caos institucional en el que las solicitudes de información podrían perderse en una maraña burocrática sin un ente autónomo que garantice su eficaz cumplimiento.

La Plataforma Nacional de Transparencia, que resguardaba millones de documentos accesibles a la ciudadanía, está en riesgo de quedar obsoleta sin una instancia dedicada a actualizarla y hacer valer su funcionamiento. A medida que la transición se materializa, se avizora un sistema fragmentado, opaco y con escasos incentivos que garanticen la rendición de cuentas.



Parafraseando a la Comisión interamericana de Derechos Humanos (CIDH),¹ este golpe a la transparencia también tiene repercusiones en el derecho a la memoria y a la verdad. La desaparición del INAI implica grandes desafíos para el acceso a archivos sobre la guerra sucia, el papel del Ejército en la represión de movimientos sociales y la responsabilidad del Estado en violaciones graves a los derechos humanos.

Segunda barrera: el Estado digital y la vigilancia

El poder sobre la información no se ejerce sólo mediante la opacidad y la censura. Abarca también el control digital. Con el discurso de la modernización se busca avanzar hacia la digitalización gubernamental. A la par, el Estado avanza en un sistema de vigilancia y control informativo que se propone centralizar datos personales.

Uno de los principales cambios en el gobierno actual ha sido la creación de la *Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones*, que sustituye al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y asume la conducción de la política digital, incluyendo la soberanía tecnológica y la identidad digital.

En este informe se destaca la *digitalización gubernamental*, que se ha promovido como un instrumento de eficiencia y transparencia. Sin embargo, para algunos ha significado exclusión. Si bien dicha transición es necesaria, distintos ejemplos en el pasado reciente evidencian la fragilidad del paso a la digitalidad, como el mal funcionamiento de *CompraNet* (que hasta el momento de escribirse esta editorial, estaba en vías de ser desmantelado), el fracaso en la logística digitalizada de la vacunación en diversos ámbitos locales y la deficiente interoperabilidad de sitios de instituciones públicas, por mencionar algunos.

También analizamos cómo cerrar la brecha digital es algo más que garantizar la conectividad física, va más allá de “cables y postes”. Hace falta una verdadera inclusión desde las realidades locales y con perspectivas multiculturales, para que la conectividad sea un detonante en el ejercicio de derechos.

También examinamos el *abuso de tecnologías emergentes*, como la recolección de datos biométricos y los sistemas de vigilancia, usados sin la supervisión adecuada. Se han documentado contratos del Instituto Nacional de Migración (INM) y la Fiscalía General de la República (FGR) para la compra de tecnologías invasoras de la privacidad, sin controles claros, que ponen en peligro el derecho a la privacidad y otros derechos fundamentales.

Al respecto, consideramos que la modernización digital no será la panacea para los problemas de eficacia en las instituciones y para revertir la desconfianza ciudadana hacia éstas. Esa transición debe garantizar derechos, inclusión y transparencia. Para ello, es recomendable fortalecer los marcos jurídicos, establecer salvaguardas de privacidad y evitar el tecnosolucionismo, es decir, la falsa creencia en que la tecnología, por sí sola, resolverá problemas sociales y políticos complejos.

1 Audiencia temática ante la CIDH en la que varias organizaciones presentamos, frente a la representación del Estado mexicano, evidencia del retroceso que significa la reforma en materia de transparencia, el 5 de marzo de 2025.



Tecerra barrera: la persistente violencia contra la prensa

Mientras el poder cierra el acceso a la información, la prensa sigue pagando con su integridad personal e, incluso, su vida, que es el costo de investigar la verdad. En 2024, ARTICLE 19 documentó 639 *agresiones contra periodistas*, un aumento de 13.9% respecto al año anterior. En el último año del gobierno de López Obrador y los primeros dos meses del de Sheinbaum, *cinco periodistas fueron asesinados*, entre ellos Mauricio Cruz Solís, el primero caído en el nuevo gobierno.

El acoso judicial contra periodistas también se ha convertido en un arma de censura. En 2024 se documentaron 21 *casos*, que incluyen litigios con demandas por daño moral y acusaciones de violencia política de género para frenar investigaciones sobre actores políticos.

Las conferencias matutinas han sido el principal escenario para la deslegitimación de la prensa. Aunque Claudia Sheinbaum ha intentado cambiar el tono de “las mañaneras”, la sección denominada El detector de mentiras mantiene la lógica de desacreditar el trabajo periodístico, reproduciendo la estrategia de su predecesor.

En las últimas semanas, en el marco de la crisis de Teuchitlán, esa “prudencia” (en comparación con su antecesor) fue desapareciendo y la virulencia discursiva de la jefa del Ejecutivo contra ciertos periodistas y medios empezó a crecer. Una vez más se ha recurrido a la estrategia de distraernos del mensaje atacando al mensajero.

En cuanto a la geografía de la violencia, los primeros cinco estados de la República en cuanto a número de agresiones contra la prensa son la Ciudad de México, Guerrero, Veracruz, Puebla y Guanajuato. Estas cinco entidades representan el 51% de los casos documentados de violencia contra periodistas y medios en todo el país.

En cuanto a los agresores, las autoridades públicas siguen siendo las principales, con prácticamente el 45% de las agresiones contra la prensa. Pero más allá de la tipología de las y los perpetradores, en el contexto de la gobernanza criminal, los funcionarios públicos, incluidos alcaldes, policías y miembros del Poder Judicial, tienen vínculos directos con las organizaciones delictivas, lo que permite que los crímenes contra periodistas queden impunes. Es decir, en la realidad que enfrentamos, las fronteras entre autoridades y criminales se diluyen.

Eso explica por qué las fiscalías siguen siendo el eslabón roto de la justicia. En 2024, sólo *uno de cada tres periodistas agredidos presentó una denuncia ante una fiscalía estatal o federal*. La desconfianza en las autoridades está justificada: en el caso de la FEADLE, *el 84.77% de los casos de violencia contra la prensa sigue en la impunidad*.



Cuarta barrera: la transición al olvido

El derecho a la verdad no es sólo una aspiración de justicia, sino una condición fundamental para no repetir las atrocidades del pasado. Sin embargo, en México, el tratamiento oficial de la memoria histórica ha oscilado entre gestos que se quedan en lo simbólico y la omisión, sin un compromiso con la justicia.

El reconocimiento de la masacre del 2 de octubre de 1968 como un crimen de Estado en la primera conferencia matutina del gobierno actual marcó un hito en el discurso gubernamental sobre violaciones a derechos humanos. Se ofreció una disculpa pública y se firmó un decreto de no repetición. Sin embargo, *el acto estuvo marcado por omisiones preocupantes.*

El mensaje de la presidenta apuntó a *una verdad ya cerrada, limitada a la responsabilidad del expresidente Gustavo Díaz Ordaz*, sin relacionar la represión de 1968 con las décadas de desapariciones forzadas, torturas y ejecuciones extrajudiciales perpetradas por el Estado mexicano. Tampoco se reconoció la continuidad de estas prácticas en la actualidad, cuando más de 124,000 personas siguen desaparecidas y más de 72,000 cuerpos permanecen sin identificar en instalaciones forenses.

Además, mientras Sheinbaum ofrecía esta disculpa pública, su gobierno *hizo caso omiso de los informes de la Comisión de la Verdad y el Esclarecimiento Histórico (COVEHJ)*, que documentan el papel del Ejército en la represión de las décadas de los años sesenta a noventa. A diferencia del reconocimiento del 2 de octubre, los hallazgos de la COVEHJ se publicaron de manera discreta en un portal gubernamental, sin un acto público ni difusión oficial. *El mismo gobierno que ofreció disculpas por Tlatelolco guardó silencio sobre los vuelos de la muerte y los centros clandestinos de detención en instalaciones militares.*

Este doble rasero revela una estrategia política clara: reconocer el pasado lejano siempre y cuando no suponga costos políticos, pero *evitar cualquier señalamiento directo a las Fuerzas Armadas en el presente.* El Ejército, que fue responsable de innumerables crímenes durante la Guerra Sucia, *sigue recibiendo protección del Estado*, a pesar de las pruebas documentales sobre su participación en violaciones graves a derechos humanos.

Lo mismo ocurrió con la Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa (COVAJ). Si bien el gobierno de López Obrador comenzó manifestando un compromiso público con las familias de los 43 normalistas, al final de su administración *la lealtad a las Fuerzas Armadas pesó más que la búsqueda de justicia.* López Obrador descalificó a las organizaciones defensoras de derechos humanos y cerró filas con el Ejército, impidiendo el acceso a archivos clave. El gran desafío de Sheinbaum será revertir el desaseo de su predecesor, en este caso durante la última etapa de su gobierno.

El caso Teuchitlán fue un triste recordatorio del desdén con que los gobiernos de la llamada Cuarta Transformación han tratado a las víctimas. En realidad, nos recuerda el rechazo que todos los gobiernos de todos los partidos han mostrado por las víctimas durante los últimos 20 años. Haciendo hincapié en su preocupación por las críticas –las cuales cataloga con ligereza como “campañas negras”–, el Estado se nota ausente e impasible ante la tragedia humana que nos aqueja.



Quinta barrera: la incertidumbre institucional

Como se mencionó antes, las fiscalías siguen siendo un obstáculo para el acceso a la justicia. En 2024, sólo uno de cada tres periodistas agredidos presentó una denuncia ante una fiscalía estatal o federal. La desconfianza en las autoridades está justificada: el 84.77% de los casos de violencia contra la prensa sigue en la impunidad y sólo una fracción mínima de las investigaciones llega a sentencia.

La *Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE)* tiene un presupuesto anual de apenas \$18.6 millones de pesos, que representa menos del 0.1% del presupuesto total de la *Fiscalía General de la República (FGR)*. Con recursos tan limitados, la FEADLE sólo ha comenzado 84 investigaciones en 2024, dejando cientos de agresiones en manos de las fiscalías locales cuya captura, por parte de políticos y criminales, obstaculiza cualquier intención de procurar justicia.

Otra muestra de este desdén por la protección de los derechos humanos es la reducción presupuestal a instituciones clave para las víctimas. En 2024, el gasto en derechos humanos, protección de víctimas y acceso a la justicia fue de apenas 1.5% del presupuesto total de la Federación, mientras el Ejército ha seguido acumulando recursos y atribuciones. La Sedena recibió, a pesar de ser un presupuesto más austero, 2.5 veces más que la totalidad de las instituciones de justicia, protección de derechos humanos y atención a víctimas.

El *Mecanismo de Protección para Personas Defensoras y Periodistas*, creado originalmente para garantizar la seguridad de periodistas amenazados, sufrió un recorte de 4.27% en 2025, mientras que las Fuerzas Armadas continúan recibiendo asignaciones millonarias.

Esta disparidad no es casual. El gobierno ha apostado por un modelo de seguridad militarizada, que ha significado el debilitamiento sistemático de las instituciones diseñadas para garantizar justicia y los derechos humanos.

Barreras para la democracia

México está atrapado en una crisis informativa cuyos efectos se sienten no sólo en el presente, sino que amenazan con borrar el pasado y oscurecer el futuro. La desaparición de organismos de transparencia, la violencia contra la prensa, la vigilancia digital y la falta de garantías de derecho a la verdad para las víctimas han creado un entorno en el que la información se oculta, las voces críticas se inhiben y autocensuran, la verdad se distorsiona y no se imparte justicia.

El gobierno de Sheinbaum tiene en sus manos la posibilidad de corregir este rumbo. Hasta ahora, ha optado por repetir las estrategias de su predecesor: centralización de poder, protección a las Fuerzas Armadas, opacidad en el quehacer de gobierno y desdén hacia las víctimas.

La memoria, la verdad y la justicia no pueden depender de la voluntad del poder. Exigir información, documentar la historia y defender la libertad de expresión son más que actos de resistencia: de ello depende la supervivencia de la democracia. Estamos a tiempo de que un gobierno con una gran legitimidad en las urnas revierta patrones históricos de violaciones a derechos fundamentales, que se han acentuado con el paso de los años. Esperamos que este informe basado en evidencia sea considerado como un diagnóstico crítico para mejorar la vida de las personas.

**DESAPARECER
AL ORGANISMO DE
TRANSPARENCIA
ESPECIALIZADO,
AUTÓNOMO E
INDEPENDIENTE
ES RETROCEDER
20 AÑOS, ES
VOTAR POR LA
OPACIDAD**

Redacción



Creación de puntos constitucionales

El artículo 115 de la Constitución establece que el Poder Judicial es un órgano autónomo, independiente y especializado. Sin embargo, la Ley Orgánica del Poder Judicial ha introducido cambios que afectan a esta autonomía. En particular, se ha creado un nuevo órgano, el Consejo de la Magistratura, que tiene la facultad de proponer y remover a los jueces. Esto constituye un retroceso en la independencia judicial, ya que el Poder Judicial ya no es el único responsable de la administración de justicia. Este cambio también afecta a la especialización, ya que el Consejo de la Magistratura puede asignar a los jueces a diferentes áreas de trabajo, lo que puede afectar a su experiencia y expertise en ciertas áreas del derecho.



El artículo 115 de la Constitución establece que el Poder Judicial es un órgano autónomo, independiente y especializado. Sin embargo, la Ley Orgánica del Poder Judicial ha introducido cambios que afectan a esta autonomía. En particular, se ha creado un nuevo órgano, el Consejo de la Magistratura, que tiene la facultad de proponer y remover a los jueces. Esto constituye un retroceso en la independencia judicial, ya que el Poder Judicial ya no es el único responsable de la administración de justicia. Este cambio también afecta a la especialización, ya que el Consejo de la Magistratura puede asignar a los jueces a diferentes áreas de trabajo, lo que puede afectar a su experiencia y expertise en ciertas áreas del derecho.



El artículo 115 de la Constitución establece que el Poder Judicial es un órgano autónomo, independiente y especializado. Sin embargo, la Ley Orgánica del Poder Judicial ha introducido cambios que afectan a esta autonomía. En particular, se ha creado un nuevo órgano, el Consejo de la Magistratura, que tiene la facultad de proponer y remover a los jueces. Esto constituye un retroceso en la independencia judicial, ya que el Poder Judicial ya no es el único responsable de la administración de justicia. Este cambio también afecta a la especialización, ya que el Consejo de la Magistratura puede asignar a los jueces a diferentes áreas de trabajo, lo que puede afectar a su experiencia y expertise en ciertas áreas del derecho.



**DESAPARECER
AL ORGANISMO DE
TRANSPARENCIA
ESPECIALIZADO,
AUTÓNOMO E
INDEPENDIENTE
ES RETROCEDER
20 AÑOS, ES
VOTAR POR LA
OPACIDAD**

#LoQueYaNoVamosaSaber

► Organizaciones de la sociedad civil exigieron al Senado frenar la desaparición de los órganos garantes del derecho a la información en México, en noviembre de 2024.

Foto: ARTICLE 19 MX-CA.



Primera barrera:
El apagón de la
transparencia



► En México, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), cumplía la función de garantizar el acceso a la información.
Foto: Rogelio Morales/Agencia Cuartoscuro.



1. Definición y funciones de los órganos autónomos garantes

1.1 ¿Qué son y cómo funcionan los órganos autónomos garantes del derecho de acceso a la información?

Los órganos autónomos garantes del derecho de acceso a la información son entidades establecidas para fortalecer la transparencia y asegurar que los gobiernos sean responsables de sus acciones ante la ciudadanía. Estos organismos especializados se encargan de garantizar el derecho de acceso a la información y de guiar a las instituciones públicas en la ejecución de políticas de transparencia. En México, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) cumplía esta función.¹

Los organismos garantes de la transparencia y de la protección de datos personales son organismos que deben velar por los derechos humanos fundamentales. En 2014, la Constitución [mexicana] establece los organismos garantes como organismos autónomos. Esto los dota de facultades para vigilar el acceso a la información, el ejercicio de este derecho, no solamente para aquellos organismos que formaban parte del gobierno federal –como era el caso de su antecesor, el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI), que vigilaba a todos en la administración pública federal.²

La creación de estos órganos representa una innovación democrática significativa, ya que fortalece de manera considerable la rendición de cuentas del Estado. Esta innovación se basa en extender la estructura de pesos y contrapesos más allá de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo que permite una supervisión más amplia y eficaz de las acciones gubernamentales.³ A estos órganos se les asignan funciones estatales específicas que requieren un alto grado de especialización, agilidad y transparencia en su actuación.⁴

- 1 Salas, Joel, 2017. "El papel de los órganos garantes del acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto", en Násier, A., Ramírez-Alújar, A. y Rosales, D. (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal, p. 158. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4686/10.pdf>
- 2 ARTICLE 19, entrevista con Jacqueline Peschard, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 24 de noviembre del 2024.
- 3 *Ibid.*, p.158.
- 4 Ruíz, José, 2017. "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, vol. 1, núm. 37, pp. 84–120, <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11454>



Esta independencia y especialización no sólo mejoran la eficiencia y eficacia en la ejecución de políticas de transparencia y acceso a la información, sino que aseguran que estas políticas se apliquen de manera imparcial y sin interferencias externas. Además, su existencia fomenta una cultura de transparencia y responsabilidad en todas las esferas del gobierno, contribuyendo a consolidar una democracia más robusta y participativa, en la que la ciudadanía tenga un mayor control y acceso a la información pública.

Los órganos autónomos garantes presentan varias ventajas distintivas que los diferencian de las estructuras tradicionales. En primer lugar, estos órganos tienen la capacidad de decidir de manera independiente su forma de gobernanza, lo que les permite establecer normas y procedimientos internos que se ajusten a sus necesidades específicas y a las materias que abordan. Esta capacidad incluye la definición de materias concretas sobre las cuales tomarán decisiones, así como los aspectos técnicos de dichas decisiones, asegurando un enfoque especializado y detallado en sus ámbitos de competencia.⁵

Asimismo, estos órganos poseen personalidad jurídica propia, lo que les confiere una identidad y responsabilidades legales independientes. Además, gozan de independencia presupuestaria, lo cual les permite gestionar sus recursos financieros sin la injerencia de otros poderes del Estado.⁶ La autonomía de gestión que poseen significa que pueden operar y tomar decisiones de manera autónoma, lo que refuerza su capacidad para actuar de manera eficaz y eficiente.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), estableció las características esenciales que tienen dichos órganos:

- Deben establecerse y configurarse directamente en la Constitución.
- Deben mantener relaciones de coordinación con los demás órganos del Estado.
- Deben tener autonomía e independencia funcional y financiera.
- Deben atender funciones coyunturales del Estado que han de atenderse eficazmente en beneficio de la sociedad.⁷

Por último, la relevancia de dichos órganos no sólo facilita el ejercicio del derecho a la información de la ciudadanía, sino que fomenta una cultura de rendición de cuentas en el gobierno. Al hacerlo, contribuyen a la creación de un entorno donde la información se utiliza de manera estratégica para resolver problemas públicos prioritarios y donde se incentiva la creatividad y la participación activa de las/los actores interesados.

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

7 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia constitucional 32/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXIV, p. 912, 2005.



2. Historia y evolución de estos órganos en México

El órgano garante de derecho a la información tiene sus orígenes en el proceso de transición democrática mexicana. Surge hace más de 40 años de una demanda ciudadana amplia, que exigía transparencia sobre los procesos del Estado para acceder y ejercer el poder. La demanda de acceso a la información pública no estuvo aislada, sino que se enmarca en otras exigencias ciudadanas a favor de la democracia, como el derecho al voto libre y efectivo.

[El órgano garante] fue una exigencia muy amplia, eso es lo que a veces se nos olvida. Creemos que fueron organizaciones de la sociedad civil que querían información. No, fue una muy amplia convocatoria de empresarios, académicos, periodistas, etcétera. para que la información ya no fuera algo discrecional.⁸

Como antecedente de la institucionalización del derecho a saber, es necesario recordar que México estuvo bajo la hegemonía de un solo partido político entre los años 1929 y 2000. Durante 71 años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo el control del sistema político y centralizó el poder presidencial. Había pocos contrapesos y las decisiones políticas eran opacas.⁹ No fue hasta la represión de los movimientos estudiantiles (1968 y 1971) y las desapariciones forzadas de la Guerra Sucia que el PRI empezó a perder legitimidad. En la medida en la que un sector amplio de la sociedad empezaba a cuestionar el régimen y exigir pluralidad política, el PRI se vio obligado gradualmente a “presentar las primeras señales de apertura controlada”, como las reformas electorales y de transparencia.¹⁰

Un ejemplo de esta apertura controlada fue la modificación del artículo sexto constitucional en 1977, en donde se establecía que el Estado garantizaba el derecho a la información. Sin embargo, “la falta de reglamentación de la reforma, la opacidad de la estructura institucional y, sobre todo, la ausencia de condiciones democráticas y de voluntad política eficaces para lograr que este derecho fuera una práctica viable dio como resultado que, en los hechos, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública fuera impropedente”.¹¹

8 ARTICLE 19, entrevista con Jacqueline Peschard, *op. cit.*

9 Fernández de Lara Gaitán, Alfredo Edmundo, 2022, *Trayectoria de la institucionalización del derecho de acceso a la información en dos casos latinoamericanos: Colombia y México*. Universidad de los Andes, Tesis de doctorado en ciencia política, pp. 179-186.

10 *Ibid.*, p.181.

11 *Ibid.*, p.185.



- En 2015 se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha ley considera como sujetos obligados a los órganos autónomos, partidos, fideicomisos, fondos públicos, sindicatos.
Foto: Isabel Mateos/Agencia Cuartoscuro.

Subsecuentemente, en las décadas de 1980 y 1990, el Estado realizó avances escasos para reconocer el derecho de acceder a la información pública.¹² No fue hasta el año 2000, con la alternancia política y la salida del PRI de la presidencia, que empezó a acelerarse el proceso de institucionalización del derecho a saber. En este contexto, se impulsó la iniciativa ciudadana del Grupo Oaxaca, un conjunto de periodistas, editores de medios, activistas, académicos y empresarios que elaboraron una propuesta de ley de acceso a la información pública en México. Este grupo también se encargó de la gestión pública e incidencia política para que el parlamento considerara la cuestión.¹³

Así, en 2002 el Estado mexicano aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, subsecuentemente, las entidades federativas crearon leyes estatales de transparencia. En entrevista con ARTICLE 19, Jacqueline Peschard explica que la ley federal tuvo una especie de “consecuencia lógica: la posibilidad de tener un gobierno de alternancia”, ya que entre 2002 y 2007, otros estados de la República fueron creando sus propias leyes de transparencia y órganos garantes estatales.¹⁴

12 Instituto Nacional de Acceso a la Información (Inai), “La historia del derecho de acceso a la información en México a través de los archivos 1948-2020”, https://micrositios.inai.org.mx/gestiondocumental/?page_id=695#00

13 Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Derecho Comparado de la Información*, número 2, julio-diciembre de 2003. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>

14 ARTICLE 19, entrevista con Jacqueline Peschard, *op. cit.*



Con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia también se creó el Instituto Federal de Acceso a la información (IFAI), un órgano independiente descentralizado cuya función era “Promover y difundir el ejercicio del derecho 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”.¹⁵ Con el IFAI se logró un avance significativo en acceso a la información porque empezó a especificarse qué se entendía por información pública y cuáles eran las obligaciones de las autoridades.

Sin embargo, el IFAI tenía sus limitaciones: era un organismo garante independiente, pero no autónomo; únicamente podía hacer exigible el derecho a las autoridades que formaban parte de la administración pública federal, pero no tenía injerencia sobre todos los sujetos obligados, como por ejemplo, el Poder Legislativo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los sindicatos o los fideicomisos.

Por ello, en el 2014 se promulgó una reforma a la Constitución mexicana que favoreció aún más las condiciones de transparencia y acceso a información: los organismos garantes se convirtieron en entes autónomos, lo que les dio mayores facultades para vigilar y regular la administración pública, como ya se mencionó en el apartado anterior. En entrevista con ARTICLE 19, la comisionada del órgano garante de Chiapas, Marlene Gordillo, señala la relevancia de la autonomía para los organismos garantes:

Esa autonomía genera en la sociedad la confianza de que las decisiones del árbitro, no se encontrarán influenciadas por elementos externos que afecten su imparcialidad en beneficio del poder público. En ese marco, el Inai se ha consolidado como una Institución autónoma que ha generado confianza en la sociedad nacional y en el ámbito internacional, como baluarte de la defensa de los referidos derechos, con casos emblemáticos en los que ha obligado a los órganos del Estado a entregar información que en su momento se trató de clasificar y que sirvieron de insumos para documentar casos de posibles conflictos de interés, posibles casos de corrupción o de uso indebido de recursos públicos.¹⁶

Con esta reforma nace el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), un organismo garante imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.¹⁷ Un año después, el Inai presentó la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), una plataforma digital para concentrar documentos relacionados con las obligaciones de hacer pública información de las dependencias y las solicitudes de información de la ciudadanía, así como sus respectivas respuestas por sujetos obligados. Para el cierre del año 2024, la PNT llegó a albergar 14,000 millones de archivos y solicitudes, relacionados con más de 75 temas, de un total de 723 sujetos obligados a nivel federal y más de 7000 si se suman los sujetos obligados de las entidades federativas.¹⁸

¹⁵ Artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

¹⁶ ARTICLE 19, entrevista con Marlene Gordillo, Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas (ITAI PCH), 27 de noviembre del 2024.

¹⁷ Artículo 38 de la anterior ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁸ López Puerta, Regina, “Desaparición del INAI: ¿Qué datos tiene la Plataforma Nacional de Transparencia y qué preocupa sobre su seguridad?”, *Animal político*, 29 de noviembre de 2024. <https://animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/te-explico/plataforma-nacional-transparencia-desaparicion-inai>



- Organizaciones de la sociedad civil realizaron diversas protestas y acciones de comunicación previo a la desaparición de los órganos garantes. Foto: ARTICLE 19 MX-CA.

El desarrollo histórico del derecho a la información en México debe ser entendido como una exigencia ciudadana constante, que implicó una diversidad de actores políticos que, durante décadas, incidieron en la generación de un marco normativo y en la institucionalización que pusieron a la ciudadanía como el principal derechohabiente de la información pública. Jacqueline Peschard lo resume de la siguiente manera:

Sólo podemos entender la evolución virtuosa de la regulación de la transparencia hacia cada vez mayor exigencia para los sujetos obligados, sólo lo podemos entender desde una intervención fuerte de sociedad civil y un gobierno, legisladores que estuvieron fuertemente presionados por la sociedad.¹⁹



3. Importancia de los órganos autónomos garantes de acceso a la información para la democracia, rendición de cuentas y transparencia

3.1 ¿Cómo contribuyen estos órganos a una sociedad más abierta y responsable?

Los órganos autónomos garantes de acceso a la información desempeñan un papel fundamental porque fomentan la transparencia y la rendición de cuentas al exigir que las instituciones públicas pongan a disposición del público información relevante, actualizada y culturalmente adecuada. Esta práctica asegura que la ciudadanía tenga acceso a datos cruciales sobre la gestión, uso de recursos públicos, repercusiones de megaproyectos extractivos en comunidades indígenas y medidas frente a desastres naturales. La transparencia creada por estos órganos permite un escrutinio público constante de la actuación y las decisiones gubernamentales. En este sentido, la académica y excomisionada del IFAI, Jaqueline Peschard, señala que:

La transparencia no sólo sirve para que la o el ciudadano satisfaga sus inquietudes, sino para que los organismos públicos entiendan que la información que ellos resguardan, que ellos crean, no es de ellos, sino que esa información es de la ciudadanía.²⁰

Es muy importante resaltarlo, ya que cuando los organismos públicos reconocen que la información que manejan es de la ciudadanía, se promueve una cultura de apertura y rendición de cuentas. La ciudadanía tiene derecho a conocer cómo se toman las decisiones que le afectan, cómo se gestionan los recursos públicos y cómo se ejecutan las políticas públicas. Esta comprensión fortalece el vínculo de confianza entre el gobierno y los ciudadanos, esencial para el funcionamiento de una democracia.

El acceso a la información pública también permite identificar y denunciar desigualdades y abusos de poder. Los órganos garantes aseguran que todas las personas, independientemente de su posición socioeconómica, tengan igual acceso a la información, lo cual es fundamental para garantizar el derecho a saber. Además, contribuyen al bienestar general de la sociedad, creando un entorno donde las instituciones públicas son más abiertas, receptivas y responsables ante las necesidades y demandas de la ciudadanía.

²⁰ Ibid.



3.2 Reformas del Inai: un retroceso en transparencia y acceso a la información

Desde su primer año de gobierno, el expresidente Andrés Manuel López Obrador lanzó numerosas críticas hacia los órganos autónomos, incluido el Inai, cuestionando su papel en los últimos sexenios. Los calificó de simulación y parte de un gobierno paralelo que, según él, había resultado excesivamente costoso para el país.²¹ Asimismo, argumentó la duplicidad de funciones, lo que a su juicio hacía innecesaria su existencia.²² Estas acusaciones fueron recurrentes en sus conferencias “mañaneras”, donde denostó la relevancia y eficacia del Inai, alimentando un discurso que debilitó su legitimidad ante la opinión pública.

De acuerdo con Fundar, Centro de Análisis e Investigación, las aseveraciones del expresidente sobre el gasto innecesario que genera los órganos garantes son infundadas. En los últimos años, el Inai se había visto sujeto a recortes presupuestales significativos, y apenas representaba 0.01% del gasto del gobierno. Lejos de suponer un gasto innecesario, gracias a las funciones del órgano garante han podido determinarse casos de desvíos de recursos y corrupción, como los 9000 millones de pesos desviados de la compañía paraestatal Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex).²³

Organizaciones de la sociedad civil también han refutado el argumento de que las funciones del Inai duplicaban las de la Secretaría de la Función Pública (SFP). En febrero del 2024, más de 100 organizaciones y 856 periodistas y personas académicas firmaron un comunicado expresando su inconformidad con la propuesta de que la SFP asumiera las funciones que actualmente desempeña el Inai, pues la SFP se encarga únicamente de vigilar y regular el correcto funcionamiento del Poder Ejecutivo, mientras que el Inai abarca todo el Sistema Nacional de Transparencia, que incluye los órganos garantes de las entidades federativas y cualquier instancia que utilice recursos públicos.²⁴

Este discurso crítico de los órganos autónomos sentó las bases para decisiones posteriores de gran impacto, como la aprobada en noviembre de 2024, cuando el Poder Legislativo avaló una reforma constitucional que elimina al Inai²⁵ y traslada la mayoría de sus funciones a la nueva Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, antes la Secretaría de la Función Pública.²⁶ En vista de lo anterior, Itzel Checa, del Observatorio de Designaciones Públicas, afirmó que:

21 “AMLO vs órganos autónomos: un año de acusaciones, ‘castigo’ de presupuesto y reacomodos”, *Animal Político*, 5 de diciembre de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/12/amlo-autonomos-acusaciones-recortes-reacomodos>

22 Arista, Lidia, “AMLO: el próximo gobierno debe poner fin a la duplicidad de funciones del INAI”, *Expansión política*, 21 de noviembre de 2023, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2023/11/21/amlo-proximo-gobierno-debe-poner-fin-a-duplicidad-de-funciones-del-inai>

23 Salvatierra, Sarahí, “Mitos usados para justificar la eliminación del Inai”, *Fundar*, 5 de septiembre de 2024, <https://fundar.org.mx/mitos-usados-para-justificar-la-eliminacion-del-inai/>

24 ARTICLE 19, “La iniciativa presidencial que pretende eliminar al Inai y otros órganos autónomos es regresiva: llamamos al Congreso a rechazarla”, comunicado, Ciudad de México, ARTICLE 19, 7 de febrero de 2024, <https://articulo19.org/la-iniciativa-presidencial-que-pretende-eliminar-al-inai-y-otros-organos-autonomos-es-regresiva-llamamos-al-congreso-a-rechazarla/>

25 La reforma también elimina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional Hidrocarburos (CNH).

26 ARTICLE 19, “México dejará de ser un referente en el mundo en materia de transparencia para convertirse en uno de opacidad”, comunicado, Ciudad de México, ARTICLE 19, <https://articulo19.org/mexico-dejara-de-ser-un-referente-en-el-mundo-en-materia-transparencia-para-convertirse-en-uno-de-opacidad/>

Con esta eliminación, al final lo que se va a perder es este derecho que tenemos las personas a saber qué hacen estos gobiernos, cómo ejercen nuestros recursos, estos desvíos que se dan, estos casos de corrupción, que por la transparencia se han evidenciado, o estos casos de violaciones graves a derechos humanos que han permitido, si bien no esclarecerse totalmente, sí tener algunas pistas de verdad y que puedan ayudar a la justicia y a la memoria.²⁷

Esta reforma genera varios problemas significativos que afectan negativamente la autonomía, especialización e imparcialidad en el manejo de la transparencia e información.

La transición del Inai a una secretaría de Estado va a tener efectos muy graves para la sociedad mexicana y para el acceso a la información en nuestro país, dado que se necesita de independencia técnica y especialización para poder proteger y promover el derecho de acceso a la información. Además, está el componente de la protección de datos personales cuya encomienda también tiene el Inai. Ahí es todavía más laxa la cuestión de en quién recaen esas facultades y eso es más grave aún.²⁸

En este sentido, ARTICLE 19 presentó tres solicitudes de información a la Secretaría de Gobernación y a la Cámara de Diputados en la que pedía lo siguiente: 1) qué acciones y medidas se tomarían para garantizar el derecho de acceso a la información pública con la desaparición del INAI,²⁹ 2) cuál sería el funcionamiento de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno,³⁰ y 3) como se daría continuidad a la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).³¹ La respuesta de la Secretaría de Gobernación a las tres fue que era incompetente en la materia.

Resulta particularmente preocupante la respuesta de la Cámara de Diputados a la solicitud de información de ARTICLE 19 sobre las acciones y medidas del gobierno para garantizar el derecho de acceso a la información pública con la desaparición del Inai. Dicho sujeto obligado manifestó:

Los sujetos obligados garantizarán el derecho humano de acceso a la información mediante el acceso a documentos que se encuentren en sus archivos o en registros que documenten el ejercicio de sus facultades, funciones, competencias y obligaciones [...] El derecho a la información está sujeto al principio de documentación; es decir, comprende el acceso a documentos generados, obtenidos, adquiridos, transformados o, en general, que se encuentren en posesión de los sujetos obligados.³²

27 ARTICLE 19, entrevista con Itzel Checa, Observatorio de Designaciones Públicas, 12 de diciembre del 2024.

28 ARTICLE 19, entrevista con Gabriela Morales, Académica de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 26 de noviembre del 2024.

29 Respuesta de la Secretaría de Gobernación a la solicitud de acceso a la información pública vía PNT de Artículo 19, 19 de noviembre de 2024, número de folio 330026224002509.

30 Respuesta de la Secretaría de Gobernación a la solicitud de acceso a la información pública vía PNT de Artículo 19, 19 de noviembre de 2024, número de folio 330026224002510.

31 Respuesta de la Secretaría de Gobernación a la solicitud de acceso a la información pública vía PNT de Artículo 19, 19 de noviembre de 2024, número de folio 330026224002511.

32 Respuesta de la Cámara de Diputados a la solicitud de acceso a la información pública vía PNT de Artículo 19, 19 de noviembre de 2024, número de folio 330030224001379.

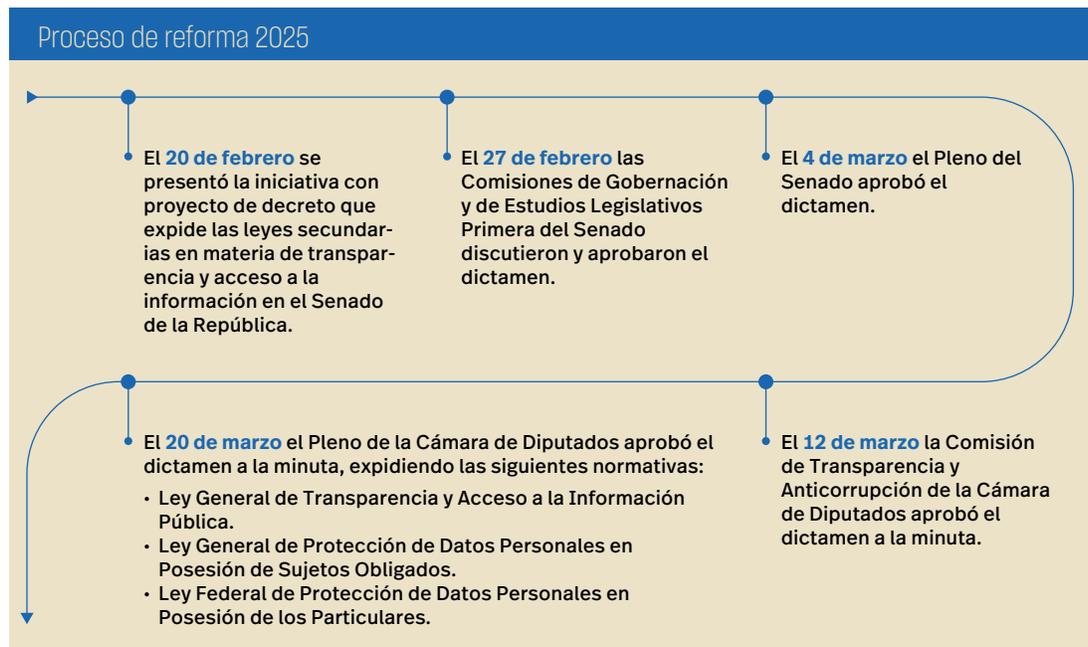


Sin embargo, este planteamiento inquieta con las modificaciones introducidas en la nueva legislación. La anterior ley establecía en su artículo 18 la obligación de los sujetos obligados de documentar sus actos que deriven de sus funciones y ponerlos a disposición del público. Además, si cierta información no estaba disponible, las instituciones debían justificar su inexistencia.

Ahora, en la nueva ley, el artículo 19 sólo menciona que los sujetos obligados deben transparentar y garantizar el acceso a la información documentada en su poder, sin exigirles documentar todos sus actos administrativos. La eliminación de esta obligación restringe gravemente el derecho a la información y fomenta la opacidad en la administración pública, debilitando los mecanismos de rendición de cuentas y el acceso ciudadano a información clave.

Ante ello, la inquietud principal sobre la declaración de incompetencia y las respuestas incompletas del gobierno federal sugieren una falta de coordinación, conocimiento y previsión en el paso de funciones del Inai a la nueva secretaría y medidas para garantizar el acceso a la información.

La aprobación de las leyes secundarias sobre acceso a la información y protección de datos personales agrava aún más el panorama, ya que limita la transparencia y restringe el derecho de la ciudadanía a la información pública.



Es importante señalar que estas reformas fueron aprobadas sin ningún mecanismo de participación ciudadana, lo que impidió un proceso de discusión abierta e inclusiva.

Debemos hacer hincapié también en que estas modificaciones amplían las causales para reservar información pública, restringiendo aún más el acceso a datos fundamentales. Un ejemplo es que se permite clasificar como reservada cualquier información sobre proyectos cuya divulgación pueda causar daños al interés del Estado, sin definir claramente qué se considera un “daño al interés”, lo que abre la puerta a la opacidad y discrecionalidad en la gestión de la información pública.

Otro ejemplo de incertidumbre está en la decisión de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno de clasificar como confidencial la existencia o inexistencia de denuncias o quejas contra el expresidente Andrés Manuel López Obrador e integrantes de su gabinete.³³ Esta medida pone en grave riesgo el acceso a la información pública, ya que restringe la posibilidad de escrutinio ciudadano sobre posibles irregularidades o abusos de poder. Reservar esta información afecta directamente la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas, elementos fundamentales para evaluar la actuación de las autoridades. Justificar esta confidencialidad con el argumento de proteger el honor, prestigio y buen nombre de las autoridades implicadas prioriza intereses individuales sobre el derecho colectivo a la información, debilitando los principios democráticos que garantizan la apertura gubernamental y el combate a la opacidad y la impunidad.

Por otro lado, también hay desconcierto respecto al Sistema Nacional de Transparencia (SNT), el cual ya no está regulado en la nueva ley. El sistema estaba integrado por el órgano garante nacional, los 33 órganos garantes locales, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En conjunto, el sistema permitía realizar funciones coordinadas para fortalecer la transparencia del país, como establecer los lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables.³⁴ El SNT también establecía los lineamientos para la ejecución de la PNT. Por lo que pone en riesgo la continuidad de la PNT.

Aunque hay un transitorio muy laxo que dice que las plataformas y los convenios de los organismos garantes en caso de que desaparezcan pasarán a ser de las secretarías que forman parte, pero de todos modos es bastante vago. La plataforma tiene muchísima información y es también un sistema que ha sido modelo internacional que otros países no tienen. Echarlo para atrás, cuando las personas apenas se estaban concientizando del uso de la PNT, de los beneficios y ventajas de la PNT, me parece una cosa preocupante.³⁵

33 Morales, Alberto, “Confidencial, saber si hay denuncias contra AMLO y su gabinete”, *El Universal*, 28 de diciembre de 2024, tuit de Erika Velasco en X, https://x.com/Erika_Velasco_/status/1873079548155445687/photo/1. Además, ello se agregó a la recién aprobada Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el artículo 115.

34 Artículos 30 y 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

35 ARTICLE 19, entrevista con Gabriela Morales, *op. cit.*



► Aspectos de una sesión de la Cámara de Diputados. Foto: Galo Cañas/Agencia Cuartoscuro.

Por consiguiente, la desaparición del Inai y la transferencia de la mayoría de sus funciones a una secretaría del Poder Ejecutivo representan un grave retroceso en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, la comisionada Marlene Gordillo, señala que:

Para garantizar el derecho de acceso a la información, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y el ejercicio de los derechos ARCO, lo óptimo es que el árbitro sea un órgano que no se encuentre subordinado a alguno de los poderes públicos, que tenga autonomía de gestión y presupuestaria, así como que no sea afín a ninguno de los partidos políticos, debido a que el Estado mexicano vive en una democracia con un sistema de acceso al poder público mediante el sistema de partidos.³⁶

El Inai, como órgano constitucional autónomo, gozaba de independencia de los tres poderes tradicionales, lo que le permitía actuar sin presiones políticas o influencias externas. Sin embargo, la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, encargada de supervisar la transparencia, se ve comprometida al formar parte del Poder Ejecutivo. Esto puede someter las decisiones y gestiones relacionadas con el acceso a la información y la protección de datos personales sujetas a las directrices y posibles intereses del gobierno en turno, debilitándose la capacidad de vigilancia y fiscalización imparcial de las actividades gubernamentales.

Se regresa al esquema antes del año 2000, en el cual la institución que entrega la información es la misma que establece las bases para hacerlo, vigilándose a sí misma, lo que la coloca como juez y parte y resta veracidad a la información. Al pasar a una secretaría del Ejecutivo federal se limita también la posibilidad de vigilar la actuación de otros poderes públicos sobre el ejercicio de acceso a la información. Bajo este esquema, sin una entidad descentralizada y especializada, sería muy difícil que se mantenga la independencia operativa que requiere un ente de vigilancia de un derecho humano.³⁷

Asimismo, la imparcialidad está en riesgo. La posibilidad de que las decisiones sobre acceso a la información y protección de datos se vean influidas por intereses políticos es alta, lo cual erosiona la confianza pública en la transparencia gubernamental. La imparcialidad del Inai era un pilar fundamental para garantizar que las solicitudes de información y las quejas sobre protección de datos fueran manejadas de manera objetiva. Con la reforma, este pilar se debilita considerablemente.

Ante esto, no sólo se afectaría la operatividad de la institución que lo garantiza, sino que estaríamos ante un proceso de decadencia de nuestra democracia, en el sentido de que los espacios de participación de la ciudadanía se verían disminuidos al elevarse la posibilidad de que la ciudadanía se encuentre con información sesgada, un acotamiento de la libertad de expresión y de prensa, así como de la opinión pública.³⁸

Además, la especialización en temas de acceso a la información y protección de datos personales se ve en riesgo. El Inai estaba constituido por expertos en estos campos, quienes contaban con el conocimiento y la experiencia necesarios para abordar las complejidades de la transparencia y la privacidad de datos. Trasladar estas funciones a una secretaría que posiblemente no tenga la misma experiencia puede tener como resultado una gestión menos eficaz y más propensa a errores y omisiones. La falta de especialización podría llevar a una disminución en la calidad de los servicios y la protección que se brinda a la ciudadanía en estos ámbitos.

En conjunto, estos cambios representan una clara regresión. En lugar de avanzar hacia una mayor apertura y responsabilidad gubernamental, la desaparición del Inai y la transferencia de la mayoría de sus funciones a una entidad del Poder Ejecutivo suponen un retroceso en los logros alcanzados en transparencia y acceso a la información.

37 ARTICLE 19, entrevista con Itzel Checa, *op. cit.*

38 ARTICLE 19 entrevista con Marlene Gordillo, *op. cit.*



Con esta eliminación, en realidad damos muchos pasos hacia atrás, porque queda en función de la autoridad lo que nos quiera dar, pero sin un mecanismo fuerte o sin ningún mecanismo accesible al cual las personas puedan recurrir, para estar insistiendo en que las instituciones nos entreguen esa información. Entonces también creo que esta reforma nos deja desprotegidos.³⁹

La falta de información veraz y oportuna tiene impacto en los procesos de rendición de cuentas y de participación ciudadana que son necesarias en Estados que se asumen como democráticos.⁴⁰

Esta reforma no sólo pone en peligro la eficaz protección del derecho de acceso a la información y de los datos personales, sino que también amenaza con disminuir la calidad democrática del país al concentrar más poder y reducir los mecanismos de rendición de cuentas. Asimismo, “tienen impacto en la utilidad, agilidad y practicidad en el ejercicio del derecho para las organizaciones, las personas defensoras de derechos humanos y periodistas”.⁴¹



39 ARTICLE 19, entrevista con Itzel Checa, *op. cit.*

40 ARTICLE 19, entrevista con Sarahí Salvatierra, *op. cit.*

41 *Ibid.*

4. Consecuencia de la desaparición de los órganos garantes de acceso a la información sobre el medio ambiente

4.1 Impacto en el derecho de acceso a la información ambiental

Como se ha mencionado anteriormente, la eliminación de los órganos garantes representa un retroceso para la democracia en México. Esta decisión afectará de manera diferenciada a las comunidades indígenas y rurales que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad y que afrontan barreras para acceder a la información ambiental en la defensa de su autonomía y territorio.

México se encuentra entre los tres países más peligrosos para personas defensoras del medio ambiente. De acuerdo con el informe 2023 del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), seis de cada diez personas defensoras del medio ambiente son indígenas.

En 2023, 57.7% de los casos de agresión fueron en contra de personas pertenecientes a pueblos originarios. Los que más agresiones recibieron son los nahuas (20 eventos de agresión), los mayas de la península de Yucatán (siete casos en el contexto del Tren Maya), las comunidades tzeltales de Chiapas (cinco casos), los o'dam u odami (tepehuanos del norte), de Chihuahua (cinco casos) y el pueblo mixe, de Guerrero (cuatro casos).⁴²

En este contexto de violencia, es crucial reflexionar sobre las repercusiones que tendrá la desaparición de los órganos garantes del acceso a la información para las comunidades indígenas y rurales. Estas comunidades dependen de dicha información para conocer y evaluar los proyectos o actividades en sus territorios.

La ausencia de estos órganos podría agravar las violaciones sistemáticas al derecho de acceso a la información pública, al derecho a la consulta previa, libre e informada, a la libertad de expresión y a la protesta, en especial en el contexto de la defensa ambiental. Esto es aún más grave si consideramos que “[e]n muchas ocasiones el único modo de

42 Del Castillo, Agustín, “México sigue sin proteger a las personas defensoras del ambiente y el territorio: 20 fueron asesinadas durante el 2023”, Mongabay, 23 de abril del 2024, <https://es.mongabay.com/2024/04/mexico-personas-defensoras-asesinadas-durante-2023/>



► Rieles del Tren Maya en Cancún. Foto: Elizabeth Ruiz/Agencia Cuartoscuro.

tener acceso a información respecto de ciertos temas sensibles para el gobierno es por medio de solicitudes de acceso a la información”.⁴³

Es importante recordar los intentos del gobierno anterior por blindar la información relacionada con los megaproyectos que impulsó. El 21 de noviembre del 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un decreto mediante el cual el Ejecutivo declaraba que las obras e infraestructura, como el Tren Maya y el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (entre otros megaproyectos), eran considerados de interés público y seguridad nacional. Esta declaración implicaba que cualquier información relacionada con éstos, incluyendo costos, licitaciones e impactos ambientales generados por dichas obras, sería clasificada como información reservada, limitando así la transparencia y el acceso a datos fundamentales para la rendición de cuentas.⁴⁴

Dicho decreto fue invalidado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 18 de mayo del 2023,⁴⁵ ya que se resolvió que incumplía el principio de transparencia y al derecho de acceso a la información, debido a que la reserva de la información en los términos que se establecían en dicho acuerdo, impedía el ejercicio de control ciudadano sobre la actuación pública y, contravenía la facultad del órgano garante para delimitar los alcan-

43 López, A., Ojeda, L., Hernández, C., Cejudo, G., “Extinción de órganos constitucionales autónomos (reforma administrativa)», en López Ayllón, S. et al. (coords.) *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2024, p. 83, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7483/8.pdf>

44 ARTICLE 19, “El derecho de acceso a información ambiental, ¿un asunto de seguridad nacional?”, *Animal político*, 5 de junio del 2023, <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/altoparlante/acceso-a-informacion-ambiental-y-seguridad-nacional>

45 *Ibid.*

ces de la seguridad nacional y el interés público, para fines de transparencia. Sin embargo, ese mismo día, y desestimando la resolución de la SCJN, el jefe del Ejecutivo federal emitió un nuevo decreto con términos idénticos al anterior, en un acto que podría considerarse desacato. Ante esta situación, el Instituto Nacional de Transparencia interpuso un recurso de queja ante la SCJN, argumentando que el nuevo decreto violaba la suspensión dictada antes por el tribunal.

El mensaje del gobierno federal fue contundente: brindar información sobre estos proyectos podría rechazarse por razones de “seguridad nacional”. Esto se reforzó el 31 de agosto del 2024, cuando se publicó un decreto en el DOF que transfirió la administración del proyecto Tren Maya S.A. de C.V., anteriormente gestionado por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).⁴⁶ Este hecho evidencia cómo, el gobierno anterior fue restringiendo el acceso a la información sobre los megaproyectos.

Un ejemplo adicional de esta práctica es el caso de la construcción del aeropuerto en Tulum, Quintana Roo. Durante el sexenio pasado, se intentó clasificar como “información de seguridad nacional” el permiso de uso de suelo necesario para su construcción. Ante esta reserva, en octubre de 2023, la SCJN determinó que el gobierno federal tenía la obligación de entregar esta información en versión pública, señalando que era de “interés público” y estaba vinculada al derecho de acceso a la información y al derecho a un medio ambiente sano. Este fallo reafirma la importancia de garantizar la transparencia en proyectos con grandes repercusiones sociales y ambientales.⁴⁷

El contexto de opacidad que ha enmarcado (i) el ejercicio del presupuesto público, (ii) la realización de contrataciones y adjudicaciones directas con empresas, (iii) el otorgamiento de permisos y otras autorizaciones y (iv) la realización de estudios preocupa enormemente porque no es exclusivo del megaproyecto “Tren Maya” y se han visto prácticas similares en obras como el Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles” y la Refinería “Dos Bocas”. Dado que el “Tren Maya” es una obra a largo plazo y existen múltiples denuncias de violación a los derechos humanos en su ejecución, es clave que se garanticen los estándares más altos de acceso a la información.⁴⁸

Sin embargo, esto sólo representaría a las obras impulsadas desde el gobierno, no todas aquellas obras o proyectos de empresas extractivistas privadas que afectan e impactan a comunidades y que muchas veces actúan al margen de la ley y carecen de los estándares mínimos para brindar información ambiental a la población. Al respecto, Alicia Bárcena, actual titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), en su toma de protesta señaló que entre las prioridades del nuevo gobierno en materia am-

46 Gobierno de México, Presidencia de la República, “Administración del Tren Maya pasa de Fonatur a Sedena, informa presidente AMLO”, 4 de septiembre del 2023. <https://www.gob.mx/amlo/prensa/administracion-del-tren-maya-pasa-de-fonatur-a-sedena-informa-presidente-amlo-344230>

47 Saldaña, Iván, “Semarnat debe entregar informe sobre aeropuerto de Tulum y BAM: Corte”, La Jornada, 2 de julio del 2024, <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/07/02/politica/semarnat-debe-entregar-informe-sobre-aeropuerto-de-tulum-y-bam-corte-2878>

48 Gallegos Madrigal, Enrique, “Falta de acceso a la información pública en México: El Tren Maya quiere marchar en total obscuridad”, Fundación para el Debido Proceso, 29 de junio del 2020, <https://dplfblog.com/2020/06/29/falta-de-acceso-a-informacion-publica-en-mexico-el-tren-maya-que-quiere-marchar-en-total-oscuridad/>



biental, se buscará fortalecer el registro de información y datos para mejorar la forma de difusión:⁴⁹

Y sobre todo retomar la estadística, la información geográfica como herramientas imprescindibles, porque ahí también vamos a poder difundir información, clara, puntual, sobre la riqueza y la importancia de nuestro patrimonio [...] Y debemos incluir también los saberes tradicionales y los usos y costumbres de nuestros pueblos indígenas, no está peleado el conocimiento científico, la estadística, la información con los saberes tradicionales, creo que se complementan y realmente podemos avanzar mucho más rápido.⁵⁰

Lo señalado por la titular de Semarnat es crucial, ya que destacó la importancia de integrar tanto la información científica como los saberes tradicionales de las comunidades indígenas. La combinación de ambos enfoques permitirá desarrollar estrategias más equilibradas y adaptadas a las realidades locales, lo que no sólo mejora la eficacia de las políticas públicas, sino que también respeta los derechos y la cosmovisión de las comunidades indígenas. Sin embargo, reiteramos, sin instrumentos efectivos de transparencia, dicha intención puede quedar en mera retórica.

4.2 Retos en la puesta en práctica del Acuerdo de Escazú

Es fundamental recordar que México firmó el Acuerdo el 27 de septiembre de 2018, el cual entró en vigor, en el año 2021⁵¹. Este acuerdo regional establece cuatro ejes fundamentales: 1) garantizar el acceso a la información ambiental, 2) asegurar la participación pública en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente, 3) proteger a las personas defensoras ambientales y 4) garantizar el acceso a la justicia en este ámbito. Esto conlleva la obligación del gobierno de promover, impulsar y difundir el Acuerdo, así como de desarrollar, tanto en el ámbito legal como en el de las políticas públicas, mecanismos efectivos que aseguren su cumplimiento.

La desaparición de los órganos garantes de acceso a la información pública en México contraviene los compromisos asumidos por el país al firmar y ratificar el Acuerdo de Escazú. Este tratado, en el artículo 5 en su apartado 18 sobre los “Mecanismos de Revisión Independientes”, establece la obligación de contar con mecanismos de revisión independientes:

49 Gobierno de México, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, “Se compromete Alicia Bárcena a continuar y fortalecer la política ambiental del país”, Comunicado de prensa, 3 de octubre de 2024, <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/se-compromete-alicia-barcena-a-continuar-y-fortalecer-la-politica-ambiental-del-pais-379602?idiom=es>

50 Gobierno de México, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, “Saludo y bienvenida de la secretaria Alicia Bárcena”, video de YouTube, 4 de octubre de 2024, https://www.youtube.com/watch?v=4ZsIswwnI_w

51 Organización de las Naciones Unidas (ONU), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Acuerdo Regional Sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>



Cada Parte establecerá o designará uno o más órganos o instituciones imparciales y con autonomía e independencia, con el objeto de promover la transparencia en el acceso a la información ambiental, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información. Cada Parte podrá incluir o fortalecer, según corresponda, las potestades sancionatorias de los órganos o instituciones mencionados en el marco de sus competencias.⁵²

Por ello, resulta alarmante que dichos órganos desaparezcan, ya que esto podría dejar la entrega de información sujeta únicamente a la “buena fe” de las autoridades competentes. Esta situación agrava las brechas de acceso a la información, especialmente para las personas en comunidades indígenas y rurales, quienes afrontan mayores desafíos para obtener datos públicos importantes sobre temas que afectan sus derechos y territorios.

ARTICLE 19 ha monitoreado, en entrevistas con la sociedad civil involucrada en la promoción del acuerdo, los avances en su implementación. Olimpia Castillo, de Comunicación y Educación Ambiental, señala el retroceso en materia de información:

Es una situación muy grave [...] durante todo el proceso de preparación y de negociación del acuerdo, una de las cosas que distinguía a México era que ya contaba con un órgano garante del acceso a la información. Entonces siempre se puso a México de ejemplo por contar con el Instituto Nacional de Acceso a la Información. Fuimos referente.

Entonces, por supuesto que es un gran retroceso para el derecho de acceso a la información estar perdiendo al órgano garante. Uno de los principios del acuerdo es el de no regresión.

Entonces digamos que esto afecta directamente lo establecido en el Acuerdo de Escazú en cuanto a información ambiental, participación ciudadana y también acceso a la justicia [...] Esta incertidumbre actual sobre cómo se accederá a la información nos afecta a toda la sociedad mexicana, pero de manera particular en comunidades indígenas y rurales, porque esta brecha digital siempre sigue siendo más grande para estas personas.⁵³

⁵² *Ibid.*

⁵³ ARTICLE 19, entrevista virtual con Olimpia Castillo, Comunicación y Educación Ambiental, 11 de diciembre del 2024.



► Panorámica de la presa El Centenario ubicada en Tequisquiapan, Querétaro, con sequía severa desde el año 2024. Foto: César Gómez/Agencia Cuartoscuro.

Anaid Velasco, Gerente de Investigación y Política Pública del Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C (CEMDA), presenta un panorama más amplio que tiene que ver también con la reestructuración del Poder Judicial:

La foto más grande o en el contexto amplio, o sea, por un lado, desaparece el Inai y, por otro lado, haces la supuesta limpia del Poder Judicial. Entonces también es importante leerlo así, porque muchas resoluciones del Inai a favor del acceso a la información fueron después impugnadas por las autoridades y resueltas por la Corte y ésta generó precedentes superimportantes en términos de información ambiental. Entonces, ¿qué va a pasar con esas nuevas y nuevos ministros que lleguen a la corte o a los juzgados federales o a los colegiados que no necesariamente todas tienen formación judicial? [...] Va a ralentizarse el acceso a la justicia. Y quiénes van a interpretar esas negativas de acceso a la información: cincuenta personas magistradas y ministras que no necesariamente conocen los temas.⁵⁴

Dada la situación, uno de los mayores retos que afronta México en materia ambiental está relacionado con el cumplimiento del Acuerdo de Escazú. Desafortunadamente, a pesar de que durante el gobierno anterior la cancillería mexicana intentó crear grupos de trabajo focalizados, éstos no recibieron el seguimiento necesario, lo que impidió lograr un mayor alcance en su implementación.

Alicia Bárcena, quien ha sido una de las principales impulsoras del acuerdo en la región, señaló: “El Acuerdo de Escazú está muy bien, el problema es cómo lo implementamos”.⁵⁵ A pesar de que han transcurrido ya cuatro años desde su firma y ratificación, México aún tiene un plan de acción nacional y se encuentra en la primera fase de este proceso, que se prevé concluirá en 2026, durante la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú.

Sin embargo, en respuesta a una solicitud de acceso a la información presentada por ARTICLE 19, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat),⁵⁶ que también tiene la responsabilidad de supervisar la implementación del Acuerdo de Escazú, declaró su incompetencia al no proporcionar información sobre los avances en este ámbito. En lugar de responder a la solicitud directamente, la dependencia sugirió redirigir la petición a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE):

*Siendo que el Acuerdo de Escazú es un instrumento cuyo cumplimiento abonará a la implementación de esa Agenda 2030, por lo que esa Dirección General, a nombre del Gobierno de México, solicitó en febrero pasado el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) para que, en su calidad de Secretaría del Acuerdo de Escazú, brinde la asistencia técnica necesaria para facilitar la elaboración de la hoja de ruta que permitirá construir el plan de implementación nacional correspondiente. El proceso está en desarrollo y aún no se cuenta con avances concretos, pero se comparte el esquema de la hoja de ruta propuesto por la Cepal que presenta los pasos que se deberán seguir para cumplir con ese objetivo.*⁵⁷

También vale la pena mencionar que, de acuerdo con Greenpeace, el presupuesto federal destinado en 2025 para acciones en materia de “Medio ambiente y recursos naturales (ramo 16)” se ha visto reducido casi en un 40% respecto al año 2024, ya que el presupuesto total alcanza 44,370 millones de pesos y dentro de los mismos rubros se siguen utilizando recursos para acciones que no están directamente ligadas a la mitigación de los efectos del cambio climático, como son: “Prestación de servicios públicos de transporte masivo de personas y carga Tren Maya”, “Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga”, “Emplear el Poder Naval de la Federación para salvaguardar la soberanía y seguridad nacionales”, entre otros. Además, se ha recortado el presupuesto para la fiscalización y procuración de justicia en materia ambiental en un 14% (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Profepa).⁵⁸

55 Mayorga, Juan, “No podemos ocuparnos cuando ya los mataron: Alicia Bárcena plantea uso de inteligencia para proteger a ambientalistas”, *Animal político*, 30 de octubre de 2024, <https://animalpolitico.com/politica/alicia-barcena-inteligencia-proteger-ambientalistas>

56 Solicitud de acceso a la información pública vía PNT de Artículo 19 a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 20 de noviembre del 2024, número de folio 330026724004530

57 Solicitud de acceso a la información pública vía PNT de Artículo 19 a la Secretaría de Relaciones Exteriores, 20 de noviembre del 2024, número de folio 330026824004090.

58 Greenpeace, “El proyecto de presupuesto para 2025 recorta todavía más los recursos para proteger el medio ambiente”, Greenpeace México, 18 de noviembre de 2024, <https://www.greenpeace.org/mexico/noticia/54846/el-proyecto-de-presupuesto-para-2025-recorta-todavia-mas-los-recursos-para-proteger-el-medio-ambiente/>



Alicia Bárcena, ha confirmado que esta reducción del presupuesto afecta directamente las acciones que se tienen planteadas y que una de las opciones es realizar alianzas con los propios estados para cumplir la agenda:

Es verdad que hubo una caída presupuestaria muy fuerte en esta secretaría. Por ejemplo, una área que me preocupa mucho, porque se redujo a la mitad su presupuesto es Conafor [Comisión Nacional Forestal]. El tema que tenemos frente a nosotros ahora es el combate a incendios. ¿Cómo lo vamos a enfrentar? Solos no lo vamos a lograr porque hubo una reducción muy importante, entonces los combatientes de incendios son menos. Entonces vamos a tener que hacerlo en alianza con los Estados. También quisiéramos lograr presentarle a la presidenta propuestas para dotar de más recursos a Profepa, que para nosotros no es solamente una Procuraduría del Medio Ambiente, sino de la Justicia Ambiental. Yo provengo del Acuerdo de Escazú, el único acuerdo que existe en el mundo que protege a los defensores del medio ambiente, y que yo espero que podamos cumplir.⁵⁹

Para que no se quede en un cúmulo de buenas intenciones y el derecho de acceso a la información ambiental no dependa de la “buena fe” de las personas funcionarias públicas, es necesario fortalecer legislativamente este derecho, así como los mecanismos que permitan a las personas en comunidades indígenas y rurales participar en la toma de decisiones ambientales, acceder a la justicia y contar con mecanismos eficaces de reparación del daño. Como ya han señalado distintas organizaciones de la sociedad civil, “hay que salvar al Acuerdo de Escazú de la simulación”.⁶⁰

59 Guillén, Beatriz, “Alicia Bárcena, secretaria de Medio Ambiente: Estoy convencida de que podemos conseguir más presupuesto”, *El país*, 27 de octubre del 2024, https://elpais.com/mexico/2024-10-28/alicia-barcena-secretaria-de-medio-ambiente-estoy-convencida-de-que-podemos-conseguir-mas-presupuesto.html?event_log=oklogin

60 Leyva Hernández, Alejandra, “Salvar al Acuerdo de Escazú de la simulación para proteger a quienes defienden el medio ambiente en México”, *Animal Político*, 14 de diciembre del 2020, <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/verdad-justicia-y-reparacion/salvar-al-acuerdo-de-escazu-de-la-simulacion-para-protger-a-quienes-defienden-el-medio-ambiente-en-mexico>

5. La ausencia de información ambiental y su repercusión en comunidades indígenas ante megaproyectos de desarrollo

5.1 Consecuencias específicas para comunidades indígenas: Corredor Interoceánico en Oaxaca

En diciembre de 2018, el entonces presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, anunció el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec como un proyecto de “desarrollo” que impulsaría la región sur de México, con efectos para los estados de Oaxaca y Veracruz con la instalación de distintos tipos de infraestructura, entre ellos el proyecto del Tren Interoceánico y la instalación de polos de desarrollo.

En este proceso, al tratarse de proyectos de desarrollo que repercutirían principalmente en comunidades indígenas de la región, como los *binnizá* o zapotecos, *ayuuk* o mixes, zoques, *ikoots* o huaves, chontales, chinantecos, entre otros, era fundamental garantizar el cumplimiento de un derecho esencial reconocido en la Constitución y en la legislación internacional: el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a una consulta libre, previa e informada.

Tener acceso a la información es el primer paso para que cualquier persona pueda tomar decisiones informadas sobre aspectos que afecten su vida o su entorno. En el caso de las colectividades, este derecho adquiere una dimensión fundamental, pues no se trata únicamente de un derecho individual, sino colectivo. En este sentido, ejercer el derecho a la información en materia de megaproyectos permite a las comunidades comprender las repercusiones que éstos tendrán en sus territorios, su organización sociopolítica comunitaria y su bienestar colectivo. Sin embargo, desde 2019, cuando comenzó a difundirse información oficial y extraoficial sobre los proyectos del Corredor Interoceánico y los polos de desarrollo en la región del Istmo de Tehuantepec, las comunidades han reportado una falta de consulta previa y carencia total de información o insuficiencia de ésta.

De acuerdo con una investigación publicada por *El Universal*, desde marzo de 2019, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) llevaron a cabo más de 10 asambleas regionales sobre el Corredor Interoceánico, las cuales fueron presentadas como consultas. Sin embargo, las personas participantes señalaron que estas asambleas no cumplían con los requisitos para considerarlas consultas previas, libres e informadas. Por ello, “el comisariado Ejidal de San Pedro Comitancillo comunicó que el ejercicio no contenía las fases para ser considerado



una consulta indígena, también que sólo presentaron presuntos beneficios, pero no las afectaciones del proyecto”.⁶¹

Este mismo caso se repitió con la instalación de los polos de desarrollo. En entrevista con ARTICLE 19, David Hernández, agente municipal de Puente Madera en Oaxaca, expresó lo siguiente:

*Las comunidades no fueron consultadas sobre los polos, sólo hubo consulta, pero para el Interoceánico, pero fue en Laollaga; además, las personas que estaban ahí eran personas acarreadas, no todas eran de comunidades que pudieran ser afectadas.*⁶²

Respecto si la comunidad contaba con información sobre la instalación del polo de desarrollo en su territorio, Citlali Landis, ciudadana de Puente Madera mencionó:

*En la asamblea comunitaria del 29 de enero de 2023, la comunidad dijo que no estaba de acuerdo con la construcción del polo de desarrollo, porque iba a tener impactos en el medio ambiente, sobre todo. En esa asamblea llegaron unas personas de instituciones para hablar sobre el polo de desarrollo, pero no nos dijeron en qué iban a consistir las actividades del polo, sólo nos dijeron que traería beneficios, pero no qué tipo de beneficios.*⁶³

Frente a la incertidumbre provocada por el polo de desarrollo, en entrevista con Mayret López, también ciudadana de la comunidad de Puente Madera recalcó:

*Hasta hoy en día, no sabemos de qué va a tratar [el polo de desarrollo]. Lo que sí sabemos es que traerá afectaciones en unos años, porque de dónde sacarán el agua para la industria, pues van a perforar, pero no van a perforar un pozo como nosotros, van a perforar 100, 200 metros y nuestros pozos se van a secar y luego qué tomaremos, con qué vamos a cultivar, qué va a pasar con los animales.*⁶⁴

Por último, Guadalupe Ríos, comunero de Puente Madera dijo:

*Nosotros oímos que había un foro en San Blas Atempa, pero no nos invitaron, y no dieron información en el foro, lo que hicieron fue preguntarle a la gente si estaba de acuerdo con la instalación del polo de desarrollo, y la gente votó que sí, pero la gente que estaba ahí no era toda la población del municipio y sus agencias, porque a nosotros de Puente Madera no nos hablaron de esa reunión y quienes trataron de participar no los dejaron. Hubo gente que salió de su tumba para participar. Así se firmó el documento donde se avala el proyecto.*⁶⁵

61 Crail, Alejandra, “Asambleas vacías y firmas falsas: así avalaron el Corredor Interoceánico”, *El Universal*, 23 de septiembre de 2024, <https://interactivos.eluniversal.com.mx/2024/corredor-interoceanico-imposicion-despojo-violencia/corredor-interoceanico-asi-lo-avalaron/>

62 ARTICLE 19, entrevista con David Hernández, agente municipal, Puente Madera, Oaxaca, 13 de diciembre de 2024.

63 ARTICLE 19, entrevista con Citlali Landis, ciudadana de Puente Madera, Oaxaca, 14 de diciembre de 2024.

64 ARTICLE 19, entrevista con Mayret López, ciudadana de la comunidad de Puente Madera, Oaxaca, 14 de diciembre de 2024.

65 ARTICLE 19, entrevista con Guadalupe Ríos, comunero de Puente Madera, Oaxaca, 13 de diciembre de 2024.



Estos testimonios reflejan un problema recurrente en el contexto de megaproyectos de desarrollo: la falta de información clara y oportuna para las comunidades afectadas. Contar con información suficiente es esencial para que las personas tomen decisiones informadas sobre aquello que afectará sus vidas y entornos. Sin embargo, en este caso, se observa una ausencia de consultas reales y eficaces, y de transparencia proactiva de las instituciones responsables.

El derecho de acceso a la información resulta aún más crítico en contextos como éste, donde las comunidades indígenas tienen el respaldo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUPI). Este instrumento internacional, en su artículo 19, establece la obligación de proporcionar información adecuada y consultar a las comunidades sobre cualquier proyecto que pueda afectar su territorio. No obstante, la realidad demuestra que este derecho sigue estando pendiente, ya que las instituciones a menudo incumplen con su deber de garantizar un acceso eficaz y comprensible a la información sobre los proyectos que buscan poner en práctica.

Sin embargo, de acuerdo con datos de la investigación de *El Universal*, que tuvo acceso al proceso efectuado por el INPI, vía solicitudes de información, hay una contradicción en cuanto los resultados del proceso de consulta con lo manifestado por la población de Puente Madera en entrevistas, quienes se mantuvieron en una lucha por su territorio frente a la instalación de un polo de desarrollo en el paraje El Pitayal.

[Inocencio Morales] murió la noche del 22 de enero de 2020 [...] según certificó el médico en el acta de defunción. Pero a más de un año de su fallecimiento, su firma apareció en el acta de la asamblea agraria del 14 de marzo de 2021, avalando la venta de tierras al gobierno y la instalación del [polo de desarrollo para el bienestar] del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec [...] El INPI tenía la misión de garantizar la consulta a los residentes de 46 municipios –compuestos por 667,000 personas indígenas, pero sólo participaron 3427 personas, 0.5% de la población que se autoadscribe indígena en la región.⁶⁶

Los megaproyectos ejecutados por el sector privado o público, como en este caso, traen consecuencias a futuro para las nuevas generaciones, principalmente en su derecho a un medio ambiente sano. Además, según expertos en la materia, la sinergia entre los megaproyectos y el acelerado cambio climático de los últimos años seguirá trayendo consecuencias catastróficas. De acuerdo con el informe 2023 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), “El Cambio Climático causado por el hombre ya está generando muchos fenómenos meteorológicos y climáticos extremos en todas las regiones del mundo [...] Las comunidades vulnerables que históricamente han contribuido menos al cambio climático actual se ven afectadas de manera desproporcionada”.⁶⁷

66 Crail, Alejandra, “Asambleas vacías y firmas falsas...”, *op. cit.*

67 Blanco, Gabriel, “Sexto informe de evaluación. Informe de Síntesis”, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), 2023. <https://apps.ipcc.ch/outreach/documents/703/1689183149.pdf>



Aleida Azamar, académica de la UAM Xochimilco, ha señalado que en la agenda nacional de la llamada “4a transformación” hay más de 1500 proyectos y megaproyectos a realizarse, entre los cuales destacan por su impacto ambiental, el Tren Maya y el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec.⁶⁸

Actualmente, con el Tren Maya en operación, la titular de la Semarnat, antes de tomar posesión del cargo en el actual Gobierno, había manifestado que revisaría las afectaciones causadas por el tren, reconociendo que algunos de “estos daños son irreversibles” y se comprometió a garantizar “que no se destruya más”.⁶⁹ Estas declaraciones contrastan con lo expresado por el expresidente Andrés Manuel López Obrador el 18 de diciembre de 2023: “No se está destruyendo absolutamente nada”⁷⁰ en respuesta a un reportaje de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). En dicho reportaje, se acusaba a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) de haber arrasado la selva para construir los seis hoteles que forman parte de las obras complementarias del Tren Maya.⁷¹

En consecuencia, las comunidades indígenas continúan encarando los efectos de la imposición de proyectos de desarrollo que perpetúan una lógica de colonización política y económica, centrada en el acaparamiento de sus territorios, considerados estratégicos para los megaproyectos. Aunque el discurso gubernamental ha priorizado el de “primero los pobres, primero los pueblos indígenas”, la realidad muestra otra cara. Los pueblos indígenas siguen siendo afectados por la ejecución de proyectos como el Tren Maya, el Corredor Interoceánico o los polos de desarrollo. Éstos no sólo los despojan de sus tierras, sino que los ponen en una situación de vulnerabilidad constante, pasando por alto sus derechos colectivos y perpetuando ciclos históricos de marginación y explotación.

Las comunidades indígenas como Puente Madera, en el Istmo de Tehuantepec –una región históricamente golpeada por la imposición de megaproyectos, tanto de empresas privadas nacionales como extranjeras–, continúan afrontando enormes desafíos. Este territorio, que se caracteriza por su resistencia y lucha por la defensa de sus tierras, hoy se encuentra enfrentado al propio gobierno federal, quien ha interpuesto denuncias penales contra sus habitantes. Hoy hacen frente a múltiples carpetas de investigación únicamente por defender el territorio que ha sido su hogar durante generaciones y que desean preservar para los futuros integrantes de la comunidad.⁷²

68 Sipaz, “enfoque-megaproyectos-un-factor-de-riesgo-para-quienes-defienden-el-territorio”, 28 de febrero de 2023. <https://www.sipaz.org/enfoque-megaproyectos-un-factor-de-riesgo-para-quienes-defienden-el-territorio/>

69 “Se busca que Tren Maya no destruya nada más; Alicia Bárcena promete evaluar su impacto”, *Aristegui Noticias*, 21 de junio de 2024. <https://aristeguinoticias.com/2106/mexico/se-busca-que-tren-maya-no-destruya-nada-mas-alicia-barcena-promete-evaluar-su-impacto/>

70 “No se está destruyendo nada: AMLO sobre hoteles de Tren Maya”, *Aristegui Noticias*, 18 de diciembre de 2023, <https://aristeguinoticias.com/1812/mexico/no-se-esta-destruyendo-nada-amlo-sobre-hoteles-de-tren-maya/>

71 “AMLO niega que construcción de hoteles cerca del Tren Maya estén afectando la selva”, *Retodiario*, 18 de diciembre de 2023, <https://retodiario.com/nacional/2023/12/18/amlo-niega-que-construccion-de-hoteles-cerca-del-tren-maya-esten-afectando-la-selva/>

72 Crail, Alejandra, “Defender la tierra, el delito”, *El Universal*, 5 de octubre de 2024, <https://interactivos.eluniversal.com.mx/2024/corredor-interoceanico-imposicion-despojo-violencia/corredor-interoceanico-defender-la-tierra-el-delito/>

Asimismo, la Misión Civil de Observación del Corredor Interoceánico, de la que ARTICLE 19 es integrante, documentó que “frente a diversas acciones que las personas defensoras han llevado a cabo para proteger sus propiedades, territorios y formas de vida, el Estado mexicano, a través de diversas autoridades ha desplegado una serie de actos que afectaron la vida, la integridad física y emocional, la libertad de las personas, su territorio y sus derechos como personas defensoras”.⁷³

Los discursos oficiales han evolucionado, colocando aparentemente en el centro a las comunidades indígenas, afrodescendientes, rurales y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad, como se observa con la reforma al Artículo 2 constitucional, que reconoce a las personas indígenas como sujetos derecho público. Sin embargo, “Aún no garantiza que la consulta previa cumpla con los estándares internacionales [...] existe el riesgo de que la reforma se quede en un reconocimiento simbólico, sin cambios estructurales profundos en las políticas económicas que afectan a los pueblos”.⁷⁴ Esto refleja una realidad distinta en la que las comunidades permanecen marginadas y afrontan constantes desafíos que amenazan su bienestar y su futuro. Además, la lógica desarrollista de los megaproyectos sigue colisionando con el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas.

5.2 El cambio climático y sus efectos exacerbados por la falta de acceso a la información en comunidades indígenas

Como se ha planteado a lo largo del capítulo, los megaproyectos suelen tener considerables repercusiones, especialmente en poblaciones en situación de vulnerabilidad, como las comunidades indígenas. Estos proyectos no sólo desatienden las decisiones de dichas comunidades, sino que también fallan en garantizar una participación eficaz en los procesos, lo que da como resultado una violación de derechos humanos como la autonomía, el acceso a la información y la libre determinación. Además, suelen criminalizarse las luchas de estas comunidades por defender sus derechos.

A este problema se suma el cambio climático, que exagera las condiciones adversas que enfrentan estas poblaciones. La interacción entre megaproyectos y cambio climático genera una sinergia particularmente devastadora, que afecta gravemente el medio ambiente y, por ende, a las comunidades que dependen directamente de éste.

En cuanto al derecho de acceso a la información, el Artículo 6 de la Constitución indica que “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio

73 *Informe de la Misión Civil de Observación en el Marco de las agresiones a Pueblos Indígenas, personas y comunidades indígenas, personas y comunidades defensoras de la tierra y el territorio frente al corredor interoceánico del Istmo de Tehuantepec, mayo de 2024*, https://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2024/07/Informe-Mision-Civil-de-Observacion-Istmo_20240627.pdf

74 “¿Un reconocimiento simbólico? La reforma constitucional sobre los derechos de los pueblos indígenas y afros en México”, *Debates Indígenas*, 1 de octubre de 2024, <https://debatesindigenas.org/2024/10/01/un-reconocimiento-simbolico-la-reforma-constitucional-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-y-afros-en-mexico/>



de expresión”.⁷⁵ Sin embargo, esto dista mucho de la realidad, ya que como indica David Hernández respecto al polo de desarrollo a instalarse en la región:

*Pues no hay información en el caso, un polo de desarrollo es muy grande y no sabemos qué tanto va a contaminar, qué tanto de agua van a utilizar y hacia dónde van a verter toda esa agua contaminada, no lo sabemos. Y al extraer agua del subsuelo, no sabemos las comunidades que tenemos pozos tradicionales o algunos que tenemos pozos profundos, qué tan afectados vamos a salir. La deforestación que va a haber en el pitayal, pues tiene muchos, muchos árboles, mucha vegetación, digamos que va a afectar ese equilibrio ecológico, entonces sí va a afectar, va a afectar mucho al medio ambiente.*⁷⁶

El cambio climático, al intensificar fenómenos como sequías, inundaciones y pérdida de biodiversidad, agrava aún más las condiciones de vida de las comunidades, comprometiendo su acceso a recursos básicos como agua, alimentos y vivienda, elementos esenciales para garantizar una vida digna.

Al respecto, ARTICLE 19 presentó solicitudes de información tanto a la Semarnat como al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) sobre dos temas clave: 1) los planes para mitigar el cambio climático de 2024 a 2026, y 2) las políticas de transparencia proactiva para dar a conocer los planes y estrategias en materia de cambio climático.

Respecto a la primera solicitud, la Semarnat respondió que “no se localizó información alguna relacionada con planes y acciones a realizar para mitigar los efectos del cambio climático”.⁷⁷ El INECC únicamente proporcionó un listado del Plan Nacional de Desarrollo y un enlace a los “100 compromisos para el segundo piso de la transformación”.⁷⁸ Esta ausencia de información concreta resulta preocupante, ya que evidencia una falta de planificación estratégica clara para abordar los desafíos del cambio climático durante el periodo señalado.

En cuanto a la segunda solicitud, la Semarnat señaló su condicionamiento “a partir de que se cuente con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de la Semarnat para la presente administración”.⁷⁹ El INECC indicó que “el artículo 24 del Estatuto Orgánico del INECC vigente no le otorga facultades para plantear políticas de transparencia proactiva”.⁸⁰ La falta de planes claros para mitigar el cambio climático, junto con respuestas parciales e incompletas reflejan una ausencia de proactividad en la generación de estrategias de transparencia específicas para el cambio climático, lo cual limita la rendición de cuentas y el acceso a información de la población.

Por lo anterior, es crucial subrayar que en México persiste una notable falta de información sobre temas climáticos que permita diseñar y ejecutar acciones eficaces de preven-

75 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, última reforma 2025), <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

76 ARTICLE 19, entrevista con David Hernández, Puente Madera, Oaxaca, 13 de diciembre de 2024.

77 Solicitud de acceso a la información pública vía PNT de Artículo 19 a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 13 de noviembre del 2024, número de folio 330026724004455.

78 Solicitud de acceso a la información pública vía PNT de Artículo 19 al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 13 de noviembre de 2024, número de folio 330019124000206.

79 Solicitud de acceso a la información pública vía PNT de Artículo 19 a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 13 de noviembre de 2024, número de folio 330026724004456.

80 Solicitud de acceso a la información pública vía PNT de Artículo 19 al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 13 de noviembre de 2024, número de folio 330019124000207.

ción, adaptación y mitigación en todos los niveles. Esto resulta especialmente relevante en el contexto del desarrollo de megaproyectos, ya que el cambio climático no es únicamente producto de causas naturales, una parte considerable de su aceleración se debe a actividades humanas, particularmente las industriales. Estas actividades generan impactos ambientales desde la selección del sitio de construcción hasta su funcionamiento, exacerbando los efectos del cambio climático y subrayando la urgencia de una gestión adecuada basada en información transparente y accesible.

En numerosos casos, como en los polos de desarrollo, el Corredor Interoceánico, el Tren Maya, la información sobre el alcance real de los proyectos es insuficiente, en especial en lo que respecta a sus repercusiones en el medio ambiente. Esta carencia de datos transparentes y completos puede tener consecuencias directas y significativas para el cambio climático en los próximos años. Tal como señala Anaid Velasco, los megaproyectos y actividades extractivas son devastadores en materia ambiental, deterioran la biodiversidad y se asocian con la “pérdida de hábitats, contaminación, presencia de especies invasoras, tráfico de especies”.⁸¹

Ante esta situación, resulta alarmante el retroceso en el derecho de acceso a la información en México, la falta de acceso a información adecuada y transparente, además de la ausencia de procesos eficaces como las consultas sobre actividades y proyectos que afecta gravemente la vida de las personas y, en mayor medida, la de las poblaciones históricamente excluidas. En un contexto de cambio climático y creciente daño ambiental, la transparencia y el acceso a la información no son optativas: son herramientas esenciales para proteger los derechos, la dignidad y el futuro de las comunidades más afectadas.

Recomendaciones a la nueva administración

Mecanismos de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas

- Ejecutar medidas de protección y apoyo a las personas defensoras ambientales, asegurando su seguridad física ante las amenazas y agresiones que enfrentan por su labor.

Congreso de la Unión

- Adecuar las leyes y reglamentos internos de transparencia y rendición de cuentas conforme a las normas internacionales de derechos humanos, asegurando la progresividad del ejercicio del derecho a la información y protección de datos personales.
- Asegurar la armonización de los órganos garantes locales.
- Establecer mecanismos de revisión e impugnación accesibles para todas las personas solicitantes de documentos en poder de los sujetos obligados.

81 “Desarrollo y megaproyectos: sus impactos y consecuencias en México”, *Friedrich-Ebert-Stiftung*, 14 de agosto de 2020, <https://fes-transformacion.fes.de/e/desarrollo-y-megaproyectos-sus-impactos-y-consecuencias-en-mexico.html>



Congresos estatales

- Promover una política de transparencia que asegure la transparencia proactiva y especializada, así como estrategias para socializar el derecho a la información a la población en situación de vulnerabilidad, como aquellos directamente afectados por el cambio climático y los megaproyectos de desarrollo.
- Al adecuar la legislación local, garantizar el acceso a la información pública mediante la creación de organismos independientes, especializados y profesionales.
- Respetar y hacer operativos los principios de máxima publicidad y accesibilidad.

Secretaría Anticorrupción y de Buen Gobierno

- Asegurar las capacidades técnicas mediante la profesionalización continua y la permanencia del personal a cargo de la garantía de la transparencia y el acceso a la información en los distintos órganos responsables.
- Mantener la plataforma de solicitudes de información, garantizando su continuo funcionamiento y actualización para mejorar y aumentar su uso.
- Garantizar que los medios de impugnación se mantengan, permitiendo a la ciudadanía cuestionar decisiones de las autoridades y solicitar recursos de revisión cuando sea necesario.
- No mantener la prohibición de reserva sobre información relacionada con violaciones graves a derechos humanos, sobre megaproyectos de desarrollo y casos de corrupción.
- Garantizar que la secretaría cuente con un consejo consultivo ciudadano que emita recomendaciones sobre la política pública de transparencia y acceso a la información del país.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

- Asegurar la implementación del Acuerdo de Escazú, con el objetivo de fortalecer el acceso a la información ambiental, la participación pública, protección de personas defensoras y la justicia ambiental en México.
- Fortalecer la transparencia y proactividad en la divulgación de información ambiental a nivel federal, estatal y local, garantizando que la ciudadanía, especialmente las comunidades en situación de vulnerabilidad tengan acceso oportuno y comprensible a los datos sobre los proyectos y decisiones que impacten su entorno.
- Establecer mecanismos inclusivos y eficaces para la participación de las comunidades indígenas, rurales y afromexicanas en los procesos de toma de decisiones sobre proyectos que afecten sus territorios y recursos naturales.

Secretaría de Relaciones Exteriores

- Asegurarse de que la hoja de ruta para la implementación del Acuerdo de Escazú contemple de manera adecuada la participación activa y las necesidades de las comunidades indígenas. Asimismo, garantizar la inclusión de la sociedad civil, la academia y la ciudadanía en este proceso, promoviendo un enfoque participativo e incluyente.
- Establecer en el Plan de Acción para la implementación del Acuerdo de Escazú, medidas concretas para garantizar la seguridad de las personas defensoras del medio ambiente, incluyendo el establecimiento de mecanismos de protección, el fortalecimiento de la justicia para evitar agresiones, y la creación de espacios seguros donde puedan ejercer sus actividades sin temor a represalias.





► Un centro de operaciones de la Policía Cibernética en la Ciudad de México.
Foto: Galo Cañas/Agencia Cuartoscuro.



Segunda barrera:

El Estado digital y la vigilancia



EMERGENCIAS



1. El camino hacia una política digital integral

En los últimos años, las tecnologías han adoptado un papel central en el desarrollo social, económico y político de las sociedades. Lo que ha tenido como consecuencia la necesidad de que la política digital –es decir, el uso y aprovechamiento intencionado de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en distintos ámbitos y sectores– y su avance formen parte central del programa gubernamental. Ante esta perspectiva, la intervención estatal en la materia ha tenido variaciones en alcance y pertinencia. Como bien lo señala Adrián García, Coordinador de Investigación en Centro LATAM Digital, “históricamente ha existido un péndulo regulatorio en el desarrollo de la política sobre digitalidad en México. A veces el Estado se involucra más o se involucra menos”.¹

La evolución acelerada de las tecnologías y la integración de éstas en la vida de las personas implicaría, teóricamente, una actualización y revisión continua de la política digital. Sin embargo, al analizar la política pública federal de los últimos dos sexenios –en relación con la digitalidad en México–, puede determinarse que se limitó, casi exclusivamente, al despliegue de infraestructura para la conectividad.² Como se mencionó en nuestro informe *Derechos pendientes: informe sexenal sobre libertad de expresión e información en México*,³ el gobierno federal del expresidente Andrés Manuel López Obrador sostuvo dicho programa.⁴ Y en vista del número de cables, antenas, chips de telefonía y aparatos que lograron desplegarse, para finales de 2023 ya se aseguraba que 94.7% del territorio nacional tenía infraestructura para conectarse a internet.⁵

La infraestructura es un primer paso necesario de una política digital y un requisito indispensable para usar y aprovechar las TIC. No obstante, por sí sola no logra hacer frente a las causas estructurales que limitan la posibilidad y sostenibilidad de acceso a las tecnologías, ni implica necesariamente que las personas y sectores puedan o quieran aprovecharlas.⁶

1 ARTICLE 19, entrevista con Adrián García del Centro LATAM Digital, Ciudad de México, 29 de noviembre de 2024. El Centro LATAM Digital es un centro de investigación independiente que genera conocimiento, fortalece las capacidades técnicas y promueve el diálogo sobre el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación para el desarrollo económico, político, y social en América Latina. Para más información, consultar Centro LATAM Digital, <https://centrolatam.digital/>

2 Valdés Vega, María Eugenia, “Reforma a telecomunicaciones y radiodifusión en México: la perspectiva de la Asociación Mexicana del Derecho a la Información”, *Tla-melaua*, vol. 9, núm. 39, 2016, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162016000100188

3 ARTICLE 19, *Derechos pendientes: informe sexenal sobre libertad de expresión e información en México*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 9 de julio de 2024, pp. 170-176, <https://articulo19.org/derechospendientes/>

4 Secretaría de Gobernación, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Gaceta Parlamentaria, Anexo XVIII-Bis, México, 30 de abril de 2019, p. 173, <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>

5 Grupo Parlamentario de Morena en el Senado, *Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador | 14/diciembre/2023*, 14 de diciembre de 2023, <https://morena.senado.gob.mx/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-14-diciembre-2023/>

6 ARTICLE 19, *Derechos pendientes*, op. cit.



La brecha digital, fenómeno que se refiere a las disparidades en el acceso, uso y resultados de las TIC, puede darse o acrecentarse por factores sociodemográficos, socioeconómicos, culturales, situaciones personales, por el tipo de tecnología, las habilidades digitales y la infraestructura, entre los principales.⁷ En países donde hay infraestructura para la conectividad, como parece ser el caso mexicano, la política digital debería reconocer y superar los otros factores que se relacionan con la brecha digital.⁸ Así, citando a Adrián García: “las cifras de postes y de fibra óptica”, realmente “no nos dicen si las personas se están conectando”.⁹ Al final, con todo y que la infraestructura es clave, una política digital integral exige ver más allá de aquélla.

Si bien la apuesta fue desplegar infraestructura, en 2021, tras un año de la crisis sanitaria causada por la pandemia de Covid-19, se evidenció la necesidad de replantear y complementar la provisión de servicios gubernamentales y la comunicación entre Estado y ciudadanía mediante la digitalidad.¹⁰ Fue la primera vez, en años, que la política digital apuntaba a actualizarse y expandirse más allá de la conectividad, hacia la transformación digital de un sector, el gubernamental, para así aprovechar las TIC en la gestión pública.

Al respecto,¹¹ el gobierno anterior aprobó la Estrategia Digital Nacional (EDN) 2021-2024. Enunciativamente y sin mayores detalles respecto a metas cuantificables y verificables o a un plan de trabajo, dicha política mencionó como objetivos la simplificación operativa de los procedimientos gubernamentales mediante los procesos digitales, asegurar la soberanía tecnológica, y garantizar la seguridad de la información en sistemas y plataformas digitales del sector público; lo anterior, priorizando siempre la austeridad.¹²

Tres años después, tras un análisis de los reportes de indicadores de la EDN en sus Informes de avance y resultados correspondientes a 2021,¹³ 2022¹⁴ y 2023-2024,¹⁵ no hubo información ni pruebas que permitieran cotejar los resultados de la EDN, específicamente respecto a los objetivos planteados en el párrafo anterior. En los informes sí se men-

7 Lythreathis, Sophie et. al., “The digital divide: A review and future research agenda”, *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 175, 2022, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0040162521007903>

8 *Ibid.*

9 ARTICLE 19, entrevista con Adrián García, *op. cit.*

10 Niebla Zatarain, Jesús Manuel, *Tecnologías de la información y el efecto post-pandemia en las relaciones laborales*, Cámara de Diputados LXV Legislatura, Redipal, agosto de 2022, pp. 5-9, [https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-XIII-22/Ponencia/30\)%20CRV_2022_T3_PONENCIA_Jesus_Niebla_TIC_Relaciones_laborales.pdf](https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-XIII-22/Ponencia/30)%20CRV_2022_T3_PONENCIA_Jesus_Niebla_TIC_Relaciones_laborales.pdf)

11 La transformación digital se refiere al uso de tecnologías, instrumentos y aplicaciones digitales de cualquier tipo: desde la digitalización de procesos hasta la inteligencia artificial. Aplicado al gobierno y la administración pública, la transformación digital permite nuevas formas de funcionar, interactuando con la ciudadanía y proporcionando servicios al público. Consejo de Europa, Comité Europeo sobre Democracia y Gobernanza (CDDG), *Study on the Impact of Digital Transformation on Democracy and Good Governance*, 26 de julio de 2021, p. 7, <https://rm.coe.int/study-on-the-impact-of-digital-transformation-on-democracy-and-good-go/1680a3b9f9>

12 Secretaría de Gobernación, “Acuerdo por el que se expide la Estrategia Digital Nacional 2021-2024”, Diario Oficial de la Federación, 6 de septiembre de 2021, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5628886&fecha=06/09/2021#gsc.tab=0

13 Gobierno de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de la Función Pública (SFP), Coordinación de Estrategia Digital Nacional – Presidencia de la República, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024, Avance y Resultados 2021*, Gobierno de México, 27 de mayo de 2022, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/729710/Informe_Avance_y_Resultados_2021_PNCCIMGR.pdf

14 *Idem.*

15 *Idem.*



cionan avances en algunos servicios y productos gubernamentales que migraron hacia la digitalidad, como la habilitación de la firma electrónica de documentos, la generación de expedientes electrónicos, la renovación de algunos módulos de CompraNet (plataforma que transparenta los contratos del gobierno federal), el funcionamiento de algunos portales, y el desarrollo de un nodo de interoperabilidad para instituciones públicas, entre otros. Sin embargo, no es posible determinar cómo estas métricas acercaron a México a la transformación digital del sector público, ni si con ello se fortaleció significativamente el ejercicio de derechos de las personas.

Una verdadera transformación digital gubernamental debiera formar parte de una política digital más amplia que redefiniera –parcial o totalmente– procesos, servicios y sistemas del mundo análogo y que se llevan a la digitalidad, y en los que también se mejoren o eliminen actividades, hábitos y funciones obsoletas o ineficientes.¹⁶ Desde un enfoque de derechos humanos, la transformación digital genera valor público cuando se traduce en una mayor garantía de derechos fundamentales,¹⁷ con mejores servicios de información, salud, educativos, o laborales, por mencionar algunos. También cuando permite que la población –que así lo decida– tenga acceso a derechos, trámites y servicios del gobierno por este medio y no en sustitución o detrimento de otros.

Una buena experiencia local sobre este último punto se ilustra con las distintas modalidades para obtener actas certificadas de nacimiento, matrimonio y defunción en la Ciudad de México. Hay la posibilidad de hacer el trámite completamente en línea en el portal Llave CDMX Expediente, de hacerlo en los kioscos de la Tesorería instalados en distintos puntos de la ciudad, o presencialmente en las Oficinas del Registro Civil.¹⁸ Es decir, distintos puntos de provisión del servicio están disponibles simultáneamente para hacer frente a las necesidades y preferencias de la ciudadanía.

En contraste, en el resto del país, más allá de los informes de resultados de la EDN, en la práctica los avances de digitalidad en el sector público no implicaron necesariamente ni más derechos ni mejores servicios. Para ilustrar cómo la digitalidad fue un paso importante, pero no suficiente para garantizar una mejor acción gubernamental, pueden considerarse los siguientes casos.

Un ejemplo concreto fue la campaña de vacunación contra la Covid-19. A pesar de que hubo participación ciudadana en el registro habilitado por el gobierno en el portal <https://mivacuna.salud.gob.mx> –una vez que se corrigió su funcionamiento–,¹⁹ hubo distintos casos en el ámbito local donde se denunció una mala organización para aplicar la vacuna. A modo de ilustración, hubo largas esperas porque las dosis aún no llegaban a los centros de vacunación, a pesar de haberse estimado que estarían disponibles.²⁰ Se denunció también que las personas encargadas de la logística permitían que otras perso-

16 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Observatory of Public Sector Innovation (OPSI), *Digital Transformation*, <https://oecd-opsi.org/guide/digital-transformation/>

17 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Human Rights-based Digital Transformation*, <https://www.undp.org/rolhr/human-rights/digital-transformation>

18 Secretaría de Administración y Finanzas, *Administraciones Tributarias y Centros de Servicio*, Gobierno de la Ciudad de México, <https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/oficinas/directorioTesorerias.html>

19 Arista, Lidia, “...Y 72 horas después, las fallas en la plataforma #MiVacuna persisten”, *Grupo Expansión*, 4 de febrero de 2021 <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/02/04/y-72-horas-despues-las-fallas-en-la-plataforma-mivacuna-persisten>

20 “Mala organización en segunda vacunación a médicos del IMSS en Puebla, denuncian”, video de *El Sol de Puebla*, 17 de febrero de 2021, <https://oem.com.mx/elsoldepuebla/local/video-mala-organizacion-en-segunda-vacunacion-a-medicos-del-imss-en-puebla-denuncian-coronavirus-salud-covid19-13533233>



nas se “saltaran la fila”.²¹ Así, a pesar de haberse registrado en el portal y contado con horarios determinados para evitar aglomeraciones, algunas personas tuvieron que esperar en filas saturadas donde era imposible respetar “la sana distancia” y veían amenazado su derecho a la salud. La organización digital, provista por el portal, no se tradujo en una organización en el espacio físico del centro de vacunación.

Otros ejemplos ilustrativos corresponden a la plataforma CompraNet, la cual ha dejado de funcionar en varias ocasiones y ha hecho imposible que la ciudadanía tenga acceso a información de interés público por otra vía. Conviene destacar el periodo entre el 15 de julio y el 1.º de agosto de 2022, cuando dejó de funcionar,²² y no hubo una respuesta análoga correspondiente a la inoperancia del portal que hiciera frente a la necesidad de garantizar el derecho a la información. Durante dicho lapso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de la plataforma, informó de forma deficiente e imprecisa sobre las compras públicas que se hicieron. Lo peor fue que desde 2021 ya se advertía que la plataforma tenía altos riesgos de fallas en el servidor y en el respaldo de la información, y no se hizo nada para evitarlo.²³ En julio de 2024, CompraNet tuvo otro incidente de la misma naturaleza: se eliminaron todos los documentos de las asignaciones realizadas entre 2012 y 2023, que sumaban un total de 4.7 billones de pesos entregados.²⁴ En el sitio se desactivó la consulta pública de todos los expedientes sin que se ofreciera, nuevamente, ninguna alternativa para su revisión.

En el pasado sexenio, la falta de una política digital amplia de transformación tecnológica tuvo como consecuencia la ausencia de estrategias de modernización del Estado mexicano para utilizar las TIC como parte integral de su quehacer y que estuvieran orientadas a la creación de valor público y a garantizar los derechos humanos. Por lo tanto, se percibe que los avances en materia de acceso físico a las telecomunicaciones y la digitalización de información pública y de trámites gubernamentales contrastaron con la falta de atención integral a problemas estructurales y de reingeniería de procesos análogos.

21 Noticieros Canal 7 SLP, “Denuncian mala organización en nueva jornada de vacunación anticovid en la Zona Metropolitana”, video de *YouTube*, 14 de diciembre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=TKagfjOd1jA>

22 Gómez Lameiras, Renata, “Cuando se cayó CompraNet y se calló la transparencia”, *México Cómo Vamos*, 29 de noviembre de 2022, <https://mexicocomovamos.mx/animal-politico/2022/11/cuando-se-cayo-compranet-y-se-callo-la-transparencia/>

23 *Ibid.*

24 Gómez Lameiras, Renata et. al., “Desaparecen de CompraNet 2 millones de contratos de 2012 a 2023”, *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 1 de agosto de 2024, <https://contralacorrupcion.mx/desaparecen-de-compranet-documentos-de-1-9-millones-de-contratos-y-4-7-billones-de-pesos-entregados-entre-2012-y-2023/>



1.1. La nueva apuesta

El 14 de noviembre de 2024, la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo anunció públicamente la creación de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (en adelante, “la Agencia”). Ésta es una institución inspirada en la Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP) que creó como jefa de gobierno de la Ciudad de México. La ADIP se ha encargado de conducir la ejecución de políticas de gestión de datos, gobierno abierto, gobierno digital, gobernanza tecnológica y gobernanza de la infraestructura tecnológica en la Ciudad de México, y su desempeño ha sido reconocido desde su creación.²⁵

En reminiscencia y suplencia de las antiguas políticas sobre digitalidad, se dijo que la Agencia asumiría tareas de telecomunicaciones y conectividad, buscaría mejorar la calidad de los servicios digitales gubernamentales, modernizaría la infraestructura para la inclusión digital, y fomentaría proyectos tecnológicos para incidir en el desarrollo del país; todo lo anterior sin un costo adicional al erario.²⁶

Dos semanas después, en virtud de un decreto para reformar, adicionar y derogar disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado el 28 de noviembre de 2024 en el Diario Oficial de la Federación,²⁷ se supo que la Agencia reemplazaría al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)²⁸ para asumir sus funciones (sin el elemento de la competencia económica) y consolidar otras más, a saber, entre las principales:

- Fomentar y conducir las políticas de inclusión y gobierno digitales.
- Elaborar y conducir las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión.
- Formular y conducir la política nacional en materia de soberanía tecnológica.
- Emitir disposiciones en materia de tecnologías, telecomunicaciones y desarrollo de *software*, así como dictaminar técnicamente su aprovisionamiento.
- Formular lineamientos para (a) la adopción y uso de la “identidad y ciudadanía digital”, (b) la emisión del mecanismo único de autenticación digital basado en la Clave Única de Registro de Población, (c) la integración del sistema de servicio nacional de identificación personal, (d) la gestión de bases de datos, (e) la interoperabilidad de los sistemas de información, (f) el análisis de datos e información de la Administración Pública Federal, (g) las acciones en materia de datos abiertos y gobierno abierto, (h) la cobertura de servicios de telecomunicaciones a cargo de la Administración Pública Federal, así como de conectividad en sitios públicos, e (i) el desarrollo e implementación de *software* y soluciones tecnológicas.

25 Agencia Digital de Innovación Pública del Gobierno de la Ciudad de México, Oficina de Cooperación Digital, *Premios y Reconocimientos*, <https://adip.cdmx.gob.mx/oficina-de-cooperacion/premios-y-reconocimientos>

26 Riquelme, Rodrigo, “Llave MX e infraestructura, los proyectos urgentes de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones”, *El Economista*, 14 de noviembre de 2024, <https://www.economista.com.mx/empresas/llave-mx-e-infraestructura-proyectos-urgentes-agencia-transformacion-digital-y-telecomunicaciones-20241114-734244.html>

27 Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2024, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5744005&fecha=28/11/2024#gsc.tab=0

28 Organismo constitucional autónomo materialmente extinto, encargado de regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión en México. Asimismo, autoridad en materia de competencia económica en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.



► José Merino, titular de la Agencia de Transformación Digital, durante la conferencia matutina en la que se anunció la creación de la Ley por la que se simplifican los trámites gubernamentales. Foto: Galo Cañas/ Agencia Cuartoscuro.

La consolidación de su programa y funciones –presuntamente– permitirá reducir la dependencia de servicios externos y disminuir los costos operativos en el manejo de información pública. Y se percibe –al menos en papel– un avance sustantivo en cuanto a la propuesta de política digital para el país, en lo que corresponde a la transformación digital del gobierno federal.

Realmente es innegable que la tecnología es una herramienta estratégica y complementaria para mejorar el desempeño del sector público²⁹ y que los gobiernos sean potencialmente más democráticos, innovadores y accesibles.³⁰ Los beneficios más aclamados de la transformación digital gubernamental se han enmarcado en una mayor eficiencia, ahorro de costos, mayor transparencia, y mayor participación de la ciudadanía en la agenda pública. También, en un mayor flujo de información de ciudadanía a gobierno, de gobierno a ciudadanía y entre los propios gobiernos en sus distintos ámbitos de competencia.³¹

29 Por ejemplo, la inteligencia artificial puede mejorar la formulación de políticas públicas con base empírica, al optimizar el análisis de datos y fortalecer la toma de decisiones basadas en éste.

30 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Digital government*, <https://www.oecd.org/en/topics/digital-government.html>

31 Digital Inclusion Research Hub, “Digitalisation and Democracy: Key Issues in E-Governance and E-Participation”, 24 de marzo de 2023, <https://www.digitalinclusionuk.org/research/digitalisation-and-democracy>



Sin embargo, una agenda de modernización digital gubernamental que tenga objetivos legítimos, pero que sea indolente a las barreras de acceso y uso de las TIC, o que desprecie las advertencias de la dependencia hacia lo tecnológico, podría implicar un riesgo y negligencia en cuanto a las obligaciones del Estado. No puede omitir, tampoco, la responsabilidad de garantizar –en la migración hacia lo digital– el respeto al derecho a la información y protección de datos personales de la ciudadanía, pues de ser así implicaría rezagos y violaciones simultáneas a los derechos humanos, como se verá en la siguiente sección. Lo anterior, sobre todo, ante la falta de contrapesos y de funciones que quedaron desdibujadas desde la más reciente reforma constitucional, particularmente de los extintos IFT e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai).³²

Como ya empieza a advertirse, hay desafíos desde el “arranque de salida” del trabajo de la Agencia, si ésta no considera una perspectiva ampliada de tecnología y gobernabilidad sobre una base territorial y multicultural. Para este último punto es importante que se reconozca que la estrategia de la ADIP, si bien logró avances sustantivos y resultados en la Ciudad de México (una ciudad capital que tiene características demográficas, educativas, bienes y TIC de las que su población dispone, por mencionar algunas)³³ particulares en comparación con otros estados de la República, – sería insuficiente o inadecuada si se extrapola al ámbito nacional, sin mayor consideración–. Es indudable que las condiciones de la Ciudad de México que contribuyeron al trabajo de la ADIP no son iguales en todos los estados, por lo que no puede suponerse que se obtendrán los mismos resultados.

La decisión de utilizar las tecnologías como parte integral de la estrategia de gestión y provisión de servicios públicos es una apuesta orientada hacia una transformación digital que podría traer beneficios. La expansión de lo digital afrontará el desafío de garantizar la inclusión digital, incluso de alternativas para que las personas que no puedan utilizar las TIC, o decidan no hacerlo, no deban hacer frente a rezagos en el ejercicio de sus derechos. Al final, la hoja de ruta y las prioridades de cómo se hará, definirán si tiene o no valor público, como también se verá a continuación.

32 Organismo constitucional autónomo materialmente extinto, garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: acceso a la información pública y protección de datos personales.

33 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *En la Ciudad de México somos 9 209 944 habitantes: Censo de población y vivienda 2020*, Comunicado de prensa 98/21, 29 de enero de 2021, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_CdMx.pdf



1.2 La digitalización de lo gubernamental y sus riesgos

En México, la interacción de la población de 18 años con el gobierno por internet, así como con los diferentes trámites que éste presta en línea, era sólo de 47.9% en 2023, según los resultados de la más reciente edición de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.³⁴ Al respecto, para la elaboración del presente informe no se hallaron fuentes oficiales que permitieran dilucidar las razones por las cuales las personas no pueden, o deciden no interactuar con el gobierno en la red. No obstante, podemos inferir que las razones pueden ser muchas y simultáneas.

Para empezar, “en nuestra realidad [latinoamericana] las personas todavía tienen acceso desigual a la tecnología, y tienen capacidades muy desiguales en la utilización y apropiación tecnológica”, afirma Veridiana Alimonti, Directora Asociada de Políticas en América Latina de la Electronic Frontier Foundation (EFF).³⁵ Las condiciones que ejemplifica Veridiana son equiparables a las que se experimentan en México, donde aún persisten desigualdades que se traducen en desconexión, sobre todo en estados donde persiste la brecha urbano-rural, como Chiapas, Oaxaca y Veracruz, y donde los accesos a internet de la población son menores al 72%.³⁶

Atendiendo la realidad de que no todas las personas están conectadas, es crucial que en el camino hacia la transformación digital la población no esté obligada a utilizar las TIC para tener acceso a las funciones del Estado (a sus trámites, servicios y atención). Tampoco debe estar obligada innecesariamente a divulgar información y datos personales para utilizar la tecnología que el Estado decide suministrar para los fines planteados. Los medios digitales nunca deben pretender reemplazar las relaciones tradicionales entre el gobierno y la ciudadanía, sino más bien ofrecer la posibilidad de complementar o contrastar los canales de comunicación tradicionales.³⁷

34 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023. Principales resultados*, 20 de marzo de 2024, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023_principales_resultados.pdf

35 ARTICLE 19, entrevista con Veridiana Alimonti, Directora Asociada de Políticas en América Latina de la Electronic Frontier Foundation (EFF), 3 de diciembre de 2024. La EFF es una organización sin fines de lucro que defiende las libertades civiles en el mundo digital. La EFF defiende la privacidad, la libre expresión y la innovación mediante litigios, análisis de políticas, activismo y desarrollo tecnológico. Su misión es garantizar que la tecnología respalde la libertad, la justicia y la innovación para todas las personas del mundo. Para más información, consultar <https://www.eff.org/>

36 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Encuesta Nacional Sobre Disponibilidad y Uso De Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2023*, Comunicado de prensa 372/24, 13 de junio de 2024, p. 13, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENDUTIH/ENDUTIH_23.pdf

37 Digital Inclusion Research Hub CIC, *Digitalisation and Democracy: Key Issues in E-Governance and E-Participation*, 24 de marzo de 2024, <https://www.digitalinclusionuk.org/research/digitalisation-and-democracy>



Hoy en día los países han ido caminando hacia un sector público impulsado por los datos, el diseño y la prestación de servicios públicos a través de la digitalidad y la innovación en dicho sector.³⁸ Pero en la migración hacia lo digital poco se discute en qué parte del proceso esto ocurrirá, y en qué medida se replantearán los procesos y sistemas análogos para hacerlos eficientes por sí mismos, y luego operantes y compatibles con la digitalidad. Pocas veces también se abordan las estructuras e infraestructuras de seguridad necesarias para asegurar que se mitiguen una serie de riesgos que están vinculados a la digitalización.

Para el caso mexicano, y en vista de la creación de la Agencia y de su programa, es importante recapitular las prioridades para anteponerse, prevenir y mitigar posibles riesgos que afecten los derechos fundamentales. Aunque los beneficios son bien conocidos,³⁹ también hay advertencias que deben considerarse.⁴⁰ Entre ellas, destacan las que a continuación se desarrollan.

1.2.1 Exclusión digital y no digital

Digitalizar los trámites gubernamentales y el acceso a servicios públicos no los hace más accesibles si no existen las condiciones necesarias para que las personas aprovechen las TIC.⁴¹ En un país como México, para la consecución de un gobierno digital, la política pública debe considerar cómo se garantizarán los derechos de las personas que no tengan una conexión a internet fiable, rápida o segura, que no puedan pagar el servicio, que sus dispositivos electrónicos no tengan la capacidad para interactuar con el Estado, que no tengan habilidades digitales, o que vivan algún otro factor que les imposibilite el acceso y uso de los sistemas.

De lo contrario, se corre el peligro de que la carencia de acceso significativo a las TIC y la desigualdad digital ya no sean únicamente factores que favorezcan la exclusión social y económica, sino que debiliten la relación con el gobierno y sean un obstáculo para que las personas se beneficien de servicios y bienes públicos en lógica de sujetos de derechos. A su vez, ello podría llevar aparejada la falta de participación ciudadana en temas públicos, ya que puede obstaculizarse la participación efectiva de quienes no tienen acceso o habilidades para utilizar las tecnologías.⁴²

38 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, *Revisión del Gobierno Digital en América Latina y el Caribe: construyendo servicios públicos inclusivos y responsivos*, París, OECD Publishing, Digital Government Studies, 13 de febrero de 2024, https://www.oecd.org/es/publications/revison-del-gobierno-digital-en-america-latina-y-el-caribe_7a127615-es.html

39 Hacer un gobierno más resiliente, ágil, eficiente y cognitivo.

40 Gómez-Pineda Puebla, María Isabel et. al., "Digital government driven by ESG: sustainable and inclusive public services", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 31 de julio de 2023, <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/en/digital-government-driven-by-esg-sustainable-and-inclusive-public-services/>

41 Souter, David, "Inside the Digital Society: Making e-government inclusive", Association for Progressive Communications (APC), blog, 5 de octubre de 2022 (actualizado el 24 de abril de 2024), <https://www.apc.org/en/blog/inside-digital-society-making-e-government-inclusive>

42 Gómez-Pineda Puebla, María Isabel et. al., *op. cit.*



El IFT ha señalado que, dentro del proceso de transformación digital, es crucial adoptar un enfoque integral en términos de conectividad, educación y capacitación,⁴³ con motivo de asegurar que todas las personas, en particular aquellas de comunidades históricamente excluidas, puedan participar de manera plena en el gobierno digital y que no se transforme en una estrategia que reproduzca sistemas de marginalización y desigualdad social.

Por lo anterior hace falta una evaluación minuciosa y representativa para comprender cómo el gobierno digital pretende servir a las comunidades y a las personas: quién lo utilizaría y quién no; cómo eso se vería afectado por el género, la clase social y otras diferencias demográficas; quién preferiría utilizar los mecanismos tradicionales de acceso a los servicios y cómo se percibe –por la ciudadanía– la mediación de una nueva tecnología.⁴⁴ Asimismo, deben estudiarse los factores históricos de exclusión (como las diferencias lingüísticas, la discriminación cultural, los diferentes niveles educativos y de acceso digital) y atender las necesidades más complejas de aquellas personas cuyas vidas se viven más al margen.⁴⁵

1.2.2 Vulneraciones de la privacidad y seguridad de los datos personales

La transformación hacia el gobierno digital requiere de una amplia recopilación y tratamiento de datos personales, combinando y cruzando diferentes conjuntos de datos, y difundiéndolos entre distintos actores y sectores,⁴⁶ mismos que deben contar con la protección adecuada para garantizar la privacidad y seguridad de las personas. Si bien en México existe la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados,⁴⁷ hay también una historia extensa de manejo incorrecto de éstos por las dependencias públicas.⁴⁸

Tomando en cuenta los casos de manejo incorrecto de datos personales, que incluso han desembocado en su venta en el mercado ilegal,⁴⁹ uno de los principales desafíos para la Agencia es recuperar la confianza de la ciudadanía para que ésta consienta al tratamiento de sus datos personales. Contemplando que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Confianza en la Administración Pública (ENCOAP) 2023, 46.4% de la población de 18 años y más declaró –en su momento– no tener un nivel de confianza alto en el gobierno fede-

43 Tróchez Ardila, Lucía, “Retos, oportunidades y acciones para la transformación digital en México”, Instituto Federal de Telecomunicaciones, 7 de marzo de 2024, <https://www.ift.org.mx/transformacion-digital/blog/retos-oportunidades-y-acciones-para-la-transformacion-digital-en-mexico>

44 Souter, David, “Inside the Digital Society...”, *op. cit.*

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*

47 Legislación que establece las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados.

48 Ruiz, Víctor, “El incremento en la divulgación de filtraciones de datos presenta una oportunidad para entender la ciberseguridad”, *Infobae México*, 4 de mayo de 2024, <https://www.infobae.com/mexico/2024/05/04/el-incremento-en-la-divulgacion-de-filtraciones-de-datos-presenta-una-oportunidad-para-entender-la-ciberseguridad/>

49 “Ponen a la venta 1.3 terabytes de datos sustraídos al gobierno de la CDMX; autoridades minimizan el incidente”, Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D), 12 de abril de 2024, <https://r3d.mx/2024/04/12/ponen-a-la-venta-1-3-terabytes-de-datos-sustraidos-al-gobierno-de-la-cdmx-autoridades-minimizan-el-incidente/>



ral, 50.7% en los gobiernos estatales y 51.6% en los gobiernos municipales y alcaldías.⁵⁰ Como bien lo señala Adrián García: “para que haya un uso legítimo de una tecnología que requiera datos, [primero] se necesita confianza en que las instituciones van a resguardar la privacidad de los datos de la población”.⁵¹

De este modo, se presentan dos desafíos adicionales para la Agencia. En primer lugar, el fortalecimiento del marco normativo en materia de protección de datos personales para hacer frente a los nuevos desafíos de la transición digital, así como asegurar su efectiva implementación –particularmente contemplando la desaparición del INAI, organismo autónomo que era responsable de su seguimiento.

En segundo lugar, el fortalecimiento de los sistemas digitales e infraestructura informática gubernamentales para la prevención y la correcta actuación frente a ataques digitales.⁵² Para este último punto, como se señala en nuestro informe sexenal *Derechos Pendientes*, desafortunadamente las iniciativas de ley que se han presentado en México hasta la fecha –supuestamente en materia de ciberseguridad– no cuentan con un correcto enfoque en la prevención y fortalecimiento de la seguridad digital.⁵³ Por el contrario, se enmarcan en acciones reactivas de monitoreo y vigilancia en línea que incrementan el riesgo de violaciones a derechos humanos en el espacio digital, particularmente a la libertad de expresión y derecho a la privacidad de las personas usuarias de las TIC.

Estos retos son aún más vigentes dado el impulso constante del gobierno por recopilar datos biométricos, que incluyen información relacionada con aspectos físicos de las personas, como huellas digitales, iris, reconocimiento facial, entre otros.⁵⁴ Dado que estos datos están intrínsecamente vinculados a cada persona y, a diferencia de otros tipos de información –como teléfonos o correos electrónicos– no pueden modificarse, su posible vulneración tendría graves repercusiones. Por lo tanto, hay la imperiosa necesidad de seguridad y salvaguardas suficientes para el tratamiento de estos datos en concreto.

En este mismo ámbito, y a modo de crítica directa a uno de los puntos del programa de la Agencia, la adopción y uso de la “identidad y ciudadanía digital” que pretende crear, podría suponer una expansión de los sistemas de vigilancia estatal que internacionalmente se reconocen como problemáticos.⁵⁵ Durante años, la sociedad civil ha denunciado el enfoque subyacente de los sistemas de identidad digital como fundamentalmente incompatible con los derechos humanos, documentando los daños que estos sistemas han causado a las comunidades y personas más vulnerables.⁵⁶

50 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Encuesta Nacional de Confianza en la Administración Pública ENCOAP 2023. Principales resultados*, julio de 2024, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encoap/2023/doc/encoap2023_resultados.pdf

51 ARTICLE 19, entrevista con Adrián García, *op. cit.*

52 “Los obstáculos a la transformación digital de la Administración: Una inmersión profunda en los retos clave”, Fundación Wadhvani, 1 de julio de 2024, <https://wadhwanifoundation.org/es/los-obstaculos-a-la-transformacion-digital-de-la-administracion-publica-una-inmersion-en-profundidad-en-los-principales-retos/>

53 ARTICLE 19, *Derechos pendientes*, *op. cit.*, pp. 193 y 194.

54 *When Bodies Become Data: Biometric Technologies and Freedom of Expression*, Londres, ARTICLE 19, abril de 2021, p. 8, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/05/Biometric-Report-P3-min.pdf>

55 Access Now, *A human rights-centered approach to digital public infrastructure*, 24 de octubre de 2024, <https://www.accessnow.org/guide/digital-public-infrastructure/>

56 Access Now, *#WhyID*, <https://www.accessnow.org/campaign/whyid/>



Las propuestas de la Agencia, en las condiciones actuales y sin afrontar los retos mencionados, implicarían posibles riesgos, como una mayor vigilancia gubernamental mediante el análisis de datos interoperables e interconectados⁵⁷ que, a su vez, no estén debidamente resguardados y terminen en manos de actores que quieran abusar de esta información para aprovecharla en su favor. Para que el gobierno digital sea democrático y útil, la gente necesita saber que puede tenerle confianza y que no se utilizará como táctica para reducir el espacio cívico y socavar derechos.⁵⁸

1.2.3 Ahorros para el erario en detrimento de la calidad de los servicios públicos

La transformación hacia un gobierno digital exige cambios institucionales y organizacionales, un proceso que puede ser costoso e incluye la compra de dispositivos y equipos físicos, *software* e infraestructura para su funcionamiento, además de capacitaciones para las personas funcionarias públicas y la ciudadanía.⁵⁹ También requiere la reingeniería de procesos obsoletos o deficientes en las instituciones para fortalecer las capacidades institucionales y asegurar la eficiencia en la interacción ciudadanía-gobierno.⁶⁰ Como expone Adrián García, “las políticas públicas [...] no son buenas políticas públicas si no se tienen claros los mecanismos de financiamiento para que éstas sean posibles y sostenibles en el tiempo”.⁶¹

Ante esta situación y la intención de la Agencia de que prevalezca la austeridad,⁶² es importante plantearse si se está asumiendo la digitalidad para mejorar los servicios gubernamentales o para reducir gastos.⁶³ Mejorar los servicios gubernamentales implica la necesidad de trazar una política digital que no escatime recursos para garantizar que los distintos ámbitos de gobierno –municipal, estatal y federal– cuenten con los recursos necesarios para operar.

Como lo ilustra García: “no sé si estas soluciones tecnológicas y de monitoreo de datos [vayan a ser] iguales, por ejemplo, en Veracruz (que tiene muy pocas computadoras y no tiene infraestructura tecnológica), a diferencia de otros estados”.⁶⁴ Si no existen las condiciones necesarias similares o recursos para usar estas tecnologías, terminarán por profundizarse las desigualdades de gestión y atención hacia la ciudadanía entre los distintos ámbitos de gobierno.

Reforzar las capacidades y el compromiso con la innovación digital en el sector público dependerá de qué inversiones se hagan para garantizar una transformación digital coherente y consecuente, fomentando el cumplimiento de las normas y estándares de derechos humanos.

57 *Ibid.*

58 Souter, David, “Inside the Digital Society...”, *op. cit.*

59 Fundación Wadhvani, *Los obstáculos a la transformación digital*, *op. cit.*

60 *Ibid.*

61 ARTICLE 19, entrevista con Adrián García, *op. cit.*

62 Gobierno de México, Presidencia de la República, “Versión estenográfica. Conferencia de prensa de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo del 14 de noviembre de 2024”, 14 de noviembre de 2024, <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-de-la-presidenta-claudia-sheinbaum-pardo-del-14-de-noviembre-de-2024?idiom=es>

63 Souter, David, *op. cit.*

64 ARTICLE 19, entrevista con Adrián García, *op. cit.*



1.2.4 Dependencia del tecnosolucionismo y falta de capacidades institucionales

El *tecnosolucionismo* hace referencia a la percepción de que el uso de tecnología puede solucionar todo tipo de problemas (de salud, corrupción, educación y violencia, por mencionar algunos campos) y en cualquier contexto.⁶⁵ Lo anterior sin advertir que los problemas sociales, económicos, institucionales, y de seguridad, entre otros, se interconectan y se ven afectados por las realidades dentro de sus contextos y por las características de las personas y poblaciones.⁶⁶ Por lo tanto, es evidente que las TIC no van a resolver sus causas subyacentes, ya que éstas deben abordarse directamente con estrategias y políticas públicas enfocadas y adecuadas.

En el ámbito de un gobierno digital, el tecnosolucionismo se da en la medida en que existe la creencia de que “la tecnología o determinado sistema tecnológico sabe más que los gobiernos sobre la realidad en la que actúan”, explica Veridiana Alimonti. Resalta, además: “Es un sesgo, creer que el uso de la tecnología es siempre más adecuado y preciso que [el actuar] humano”.⁶⁷

Para evitar este sesgo, antes de la ciega puesta en marcha de tecnologías en espera de cierto resultado, es imprescindible hacer primero un análisis que permita identificar y fortalecer las áreas de oportunidad en los procesos que han limitado la atención y eficiencia gubernamentales. Hay trámites, servicios o programas que fueron diseñados desde hace decenios y no se han actualizado, por lo que la obsolescencia o necesidad de reingeniería es lo que debe atenderse de inmediato, mucho antes de pensar en trasladar determinado proceso a la digitalidad. Para otros procesos, habría que considerar –sea por seguridad u otros motivos– si sería mejor que permanezcan en lo análogo y no trasladarlos a la digitalidad.

Otro efecto del tecnosolucionismo en el gobierno digital, dada la falsa presunción de que “usar tecnología es siempre mejor que no hacerlo”, es que los gobiernos opten por implantar tecnologías para la toma automatizada de decisiones. Ante esto, se corre el peligro de que el Estado recurra a la tecnología para que ésta tome decisiones sobre la vida privada y pública de la ciudadanía, lo cual puede tener repercusiones considerables para el ejercicio de distintos derechos humanos.⁶⁸

En la práctica, esta situación es un riesgo porque aspectos como el secreto industrial, la opacidad y la falta de transparencia algorítmica dificultan que las personas conozcan cómo operan y cómo toman decisiones estos sistemas. Asimismo, la posibilidad de apelar las decisiones se ve considerablemente reducida o incluso anulada, lo que profundiza

65 Aguirre, Ixchel G. y Elizabeth Avendaño, “Elecciones 2024: primer debate presidencial entre la palabrería y el tecnosolucionismo como respuesta a todo”, *Luchadoras*, 12 de abril de 2024, <https://luchadoras.mx/if/elecciones-2024-primer-debate-presidencial-entre-la-palabreria-y-el-tecnosolucionismo-como-respuesta-a-todo/>

66 Souter, David, *op. cit.*

67 ARTICLE 19, entrevista con Veridiana Alimonti, *op. cit.*

68 Comité de Expertos sobre los Intermediarios de Internet (MSI-NET), *Study on the human rights dimensions of automated data processing techniques (in particular algorithms) and possible regulatory implications*, Consejo de Europa, Council of Europe study DGI (2017) 12, marzo de 2018, <https://rm.coe.int/algorithms-and-human-rights-en-rev/16807956b5>



la falta de rendición de cuentas y obstaculiza el acceso a una protección real de los derechos fundamentales.⁶⁹

Para hacer frente a este desafío, es imprescindible que se garantice la existencia de una supervisión y revisión humanas por personas funcionarias competentes y especializadas de las decisiones basadas en procesos automatizados, siguiendo criterios estrictos y transparentes. Esto significa que las autoridades asuman su responsabilidad de evitar decisiones arbitrarias de los procesos automatizados, asegurando que los procedimientos en los que interviene la tecnología cumplan con estándares y principios de derechos humanos.⁷⁰ De lo contrario, la tecnología aplicada sin cuidado no sólo perpetuará las injusticias actuales, sino que las intensificará.⁷¹

Un ejemplo que ilustra una buena práctica del sector público de uso responsable y supervisado de tecnologías emergentes es la experiencia en el Reino Unido con el uso de IA. Tras consultar con todas las personas titulares de cargos judiciales, se elaboró una guía para ayudar al Poder Judicial, sus secretariados y otro personal de apoyo en el uso de esta herramienta.⁷² Ésta establece claramente los riesgos y problemas claves con el uso de la IA respecto los principios generales del Poder Judicial, así como algunas sugerencias para minimizarlos. La guía indica que antes de utilizar cualquier herramienta de IA el personal del Poder Judicial debe tener un conocimiento básico de sus posibles capacidades y limitaciones. También señala requisitos imprescindibles para su uso, como mantener la confidencialidad y la privacidad de la información y verificar la precisión de cualquier información que haya sido producto de una herramienta de IA antes de usarla. Inequívocamente, también advierte que las personas titulares de cargos judiciales serán personalmente responsables del material que se produzca en su nombre. Señala que, por lo general, las personas juzgadoras no están obligadas a describir la investigación o el trabajo preparatorio que hayan hecho para emitir una sentencia, y que siempre que se sigan las pautas descritas en la guía no hay ninguna razón para que la IA generativa no pueda ser una herramienta secundaria útil para su trabajo.⁷³

Al final, por todos los puntos referidos en el presente apartado, el alcance y la escala de la política digital del gobierno de la presidenta Sheinbaum Pardo afectarán diferentes aspectos de la vida de las personas. Lo que significa que, si el diseño y la ejecución son deficientes, las posibilidades de socavar los derechos humanos son sustantivas.⁷⁴

Mejorar el gobierno mediante la transformación digital exige un marco de políticas y estrategias de ejecución adecuadas al contexto nacional.⁷⁵ Para lograrlo, la Agencia deberá priorizar las necesidades y los derechos de las personas, en particular de las más vulne-

69 Alimonti, Veridiana y Rafaela Cavalcanti de Alcântara, *Inter-American Standards and State Use of AI for Rights-Affecting Determinations in Latin America Human Rights Implications and Operational Framework*, Electronic Frontier Foundation, octubre de 2024, pp.17-19, https://www.eff.org/files/2024/10/11/human_rights_implications_and_operational_framework.pdf

70 *Ibid.*, pp. 11-15.

71 Byrum, Greta y Ruha Benjamin, "Disrupting the Gospel of Tech Solutionism to Build Tech Justice", *Stanford Social Innovation Review (SSIR)*, 16 de junio de 2022, https://ssir.org/articles/entry/disrupting_the_gospel_of_tech_solutionism_to_build_tech_justice

72 Judicial Office UK, *Artificial Intelligence (AI): Judicial Guidance*, 12 de diciembre de 2023, <https://www.judiciary.uk/guidance-and-resources/artificial-intelligence-ai-judicial-guidance/>

73 Judicial Office UK, *Artificial Intelligence (AI) Guidance for Judicial Office Holders*, 12 de diciembre de 2023, <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2023/12/AI-Judicial-Guidance.pdf>

74 Access Now, *A human rights-centered approach...*, *op. cit.*

75 Souter, David, "Inside the Digital Society...", *op. cit.*

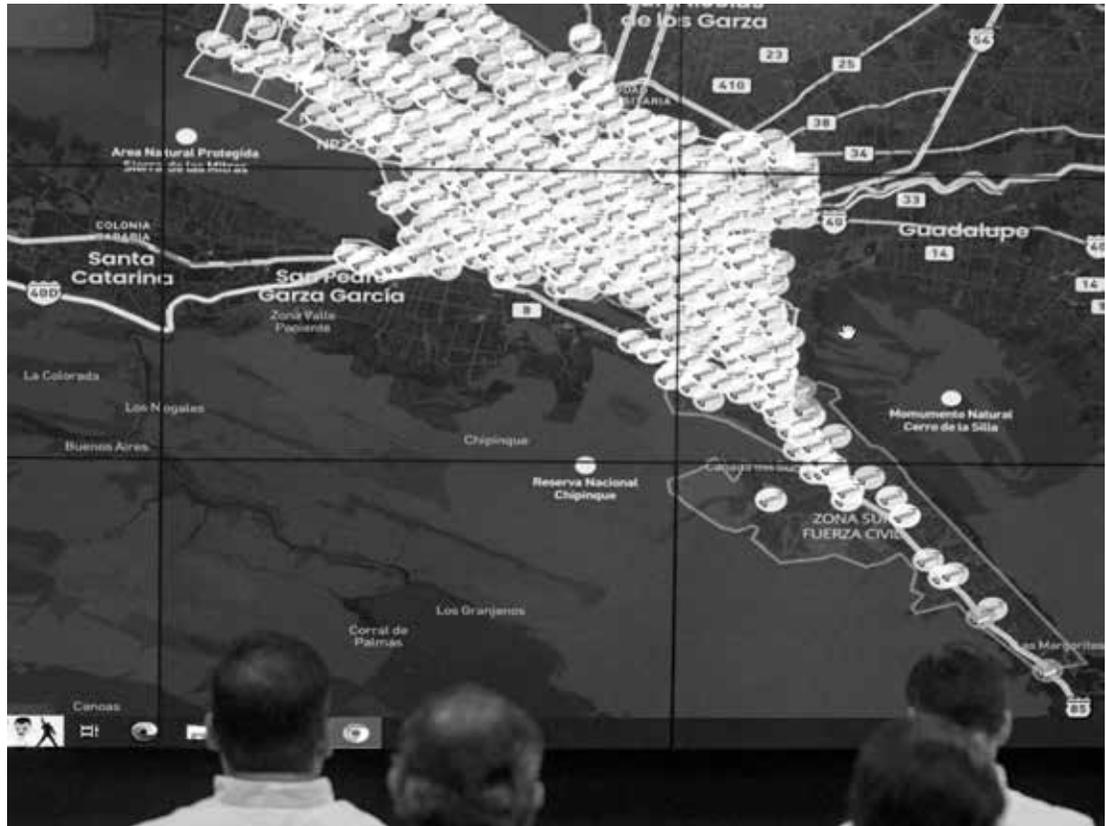


► Una de las funciones de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones es la ejecución de políticas de gobierno abierto y digital. Foto: ARTICLE 19 MX-CA.

rables. Para ello, es necesario dejar de considerar a la infraestructura pública digital como una solución puramente técnica y entenderla como un proceso social que debe regirse por principios de equidad, inclusión, transparencia y rendición de cuentas, a fin de lograr objetivos sociales más amplios.⁷⁶

La Agencia conseguirá generar valor público si (i) gobierna y aprovecha las tecnologías para volver a considerar y diseñar los procesos públicos, simplificar los procedimientos y crear nuevos canales de comunicación y participación ciudadana; (ii) valora los datos como un activo estratégico y establece los mecanismos de gobernanza, acceso, intercambio y reutilización para mejorar su toma de decisiones y la prestación de servicios; (iii) despliega herramientas, normas y servicios para centrarse en las necesidades de la ciudadanía para el diseño y la prestación de servicios públicos; (iv) es abierta por diseño, pone a disposición del público los datos del gobierno y los procesos de formulación de políticas (incluidos los algoritmos), atendiendo el interés nacional y público de la información; (v) concede un papel central a las necesidades y la conveniencia de las personas en la configuración de los procesos, servicios y políticas; y, finalmente, (vi) se anticipa a las necesidades de la ciudadanía y es capaz de responder rápidamente a ellas, simplificando la interacción con los usuarios y evitando la necesidad de procesos burocráticos

⁷⁶ Access Now, *A human rights-centered approach...*, op. cit.



- El Centro de control, comando, comunicación, cómputo, calidad y contacto ciudadano (C4) municipal de Monterrey para ser C4I4, por el uso de tecnología e inteligencia artificial en materia de seguridad pública. Foto: Gabriela Pérez Montiel / Agencia Cuartoscuro.

y engorrosos.⁷⁷ Además, evidentemente, si logra atender los riesgos asociados descritos en el presente apartado.

Su objetivo tendría que ser mejorar la relación –horizontal– entre una pluralidad de actores públicos y privados, sobre todo gobierno y ciudadanía, buscando mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público y lo colectivo.⁷⁸ Habría que preguntarse: ¿en qué medida esta Agencia podrá ayudar a que el país afronte –de mejor manera– las múltiples realidades y emergencias por las que atraviesa?

77 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Digital Government Index: 2019 results*, 14 de octubre de 2020, p. 2, https://www.oecd.org/en/publications/digital-government-index_4de9f5bb-en.html

78 Naser, Alejandra, “Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021, p. 81, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6a12e389-3dcb-4cba-830a-99f038835423/content>



2. Adquisición y uso de tecnologías emergentes por el sector público

Aunque no hay una definición precisa o consensuada sobre qué son las tecnologías emergentes, puede contemplarse que este término hace referencia –en general– a tecnologías nuevas e innovadoras que se están desarrollando o que se han introducido recientemente en los mercados. Las tecnologías emergentes tienen una amplia gama de aplicaciones y se utilizan en diversos campos.⁷⁹ Sin embargo, debido a que no están completamente establecidas y no se cuenta con las salvaguardas ni regulaciones suficientes para prevenir, evitar o mitigar sus posibles abusos, en muchos casos sus efectos y consecuencias para los derechos humanos son inciertos, aunque ya se han determinado en otros.⁸⁰

Las tecnologías emergentes específicas para el análisis de datos, como ciertas aplicaciones de la inteligencia artificial,⁸¹ pueden ayudar a que la toma de decisiones sea más eficiente y automatizar ciertos procesos. Este tipo de tecnologías se basan en modelos predictivos con capacidad para analizar grandes volúmenes de datos sobre temas diferentes, para encontrar relaciones entre variables distintas.⁸²

79 “Alsharif, Ahmed, *Emerging technologies*”, en *Understanding Technology*, Utah Valley University, 2024, <https://uen.pressbooks.pub/tech1010/chapter/emerging-technologies/>

80 Se han publicado muchos informes que destacan las preocupaciones básicas en materia de derechos humanos con respecto a las tecnologías digitales nuevas y emergentes, tanto en general, como cuando se implementan en casos específicos. Para acceder a algunos de los informes iniciales, consultar: ARTICLE 19 y Privacy International *Privacy and Freedom of Expression in the Age of Artificial Intelligence*, Londres, ARTICLE 19 y Privacy International, abril de 2018, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/04/Privacy-and-Freedom-of-Expression-In-the-Age-of-Artificial-Intelligence-1.pdf> Latonero, M., *Governing Artificial Intelligence: Upholding Human Rights & Dignity*, Data & Society, https://datasociety.net/wp-content/uploads/2018/10/DataSociety_Governing_Artificial_Intelligence_Upholding_Human_Rights.pdf McGregor, L. et al., *The Universal Declaration of Human Rights at 70: Putting Human Rights at the Heart of the Design, Development, and Deployment of Artificial Intelligence*, The Human Rights, Big Data and Technology Project, Human Rights Centre, University of Essex, 20 de diciembre de 2018, <https://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/23262/1/FullText.pdf> European Digital Rights (EDRI), *An EU Artificial Intelligence Act for Fundamental Rights A Civil Society Statement*, diciembre de 2021, <https://edri.org/wp-content/uploads/2021/12/Political-statement-on-AI-Act.pdf> ACLU of Massachusetts “Press Pause on Surveillance”, <https://www.aclum.org/en/campaigns/press-pause-face-surveillance>.

81 La inteligencia artificial es un campo que integra conocimientos de informática, matemáticas y ciencias de la información para desarrollar sistemas que emulen funciones cognitivas humanas, como el razonamiento, el aprendizaje, la creatividad y la resolución de problemas, consultar, entre otros artículos: Bringsjord, Selmer y Naveen Sundar Govindarajulu, “Artificial Intelligence”, Edward N. Zalta & Uri Nodelman (eds.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy Archive*, otoño de 2024, <https://plato.stanford.edu/archives/fall2024/entries/artificial-intelligence/>

82 ARTICLE 19 y Privacy International, *op. cit.*, p. 4, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/04/Privacy-and-Freedom-of-Expression-In-the-Age-of-Artificial-Intelligence-1.pdf>



Aunque pueda parecer atractiva su aplicación por los resultados que promete, “antes de implementar cualquier tecnología es importante conocer el contexto y determinar la manera de monitorear y medir su implementación, para no llegar a situaciones que vulneren derechos”, advierte Veridiana Alimonti.⁸³ La decisión sobre si ha de utilizarse determinada tecnología emergente debe partir en primer lugar del análisis: cómo es o será su utilización y sus efectos en determinado contexto. Lo anterior es particularmente importante porque la tecnología no es infalible ni absolutamente confiable, como se verá a continuación, teniendo en cuenta cómo se construye y cómo interactúa con la realidad.

En principio, como ya se mencionó, hay que considerar las posibles violaciones de derechos que supondría el uso de las tecnologías emergentes. De algunas ya hay información en el sentido de que su uso es incompatible con la protección y garantía de los derechos humanos,⁸⁴ como es el caso de las tecnologías de reconocimiento facial para asuntos de seguridad pública. Actores públicos y privados utilizan estas tecnologías en diferentes entornos para medir y analizar en tiempo real cómo la gente se observa, se escucha, se mueve y se comporta.⁸⁵ Estas tecnologías suelen aplicarse en ámbitos como el combate a la delincuencia y el control de fronteras para supuestamente ayudar a prevenir y detectar delitos, preservar la seguridad pública y procesar a los perpetradores.⁸⁶

El despliegue de este tipo de tecnologías implica intrínsecamente un monitoreo masivo y desproporcionado, nunca justificable ni legítimo, del desplazamiento y de la vida de las personas, mermando su derecho a la privacidad. Más allá de las legítimas y reales preocupaciones que se tienen sobre la precisión, discriminación o tasas de errores con determinadas poblaciones, su uso, aunque pudiera tener una tasa de error baja en términos absolutos, tiene como resultado un gran número de personas perseguidas y acusadas con base en premisas falsas.⁸⁷ También, tiene un efecto paralizador por el cual los individuos alteran su comportamiento y se abstienen de ejercer su derecho a la libertad de expresión.

El *predictive policing* (o análisis predictivo de delitos) es otro ejemplo de una tecnología problemática en sí misma, porque se basa en el historial de actuación de policías, mismas que tienen, de por sí, sesgos de actuación contra personas perfiladas de forma discriminatoria.⁸⁸ Esto ocurre porque esta tecnología se basa en datos disponibles para presuntamente pronosticar actos criminales, y estos datos pueden estar ausentes o ser erróneos, o pueden haberse obtenido mediante prácticas corruptas, sesgadas e ilegales, o estén influidas por éstas, incluidos datos que han sido manipulados intencionalmente o que estén distorsionados por sesgos individuales y sociales.⁸⁹

83 ARTICLE 19, entrevista con Veridiana Alimonti, *op. cit.*

84 ARTICLE 19, *ARTICLE 19's submission to the Global Digital Compact's Open Consultation*, 5 de mayo de 2023, p. 12, https://www.un.org/techenvoy/sites/www.un.org.techenvoy/files/GDC-submission_Article19.pdf

85 ARTICLE 19, *When bodies become data: Biometric technologies and freedom of expression*, Londres, ARTICLE 19, 19 de abril de 2021, p. 6, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/05/Biometric-Report-P3-min.pdf>

86 *Ibid.*, p. 9.

87 *Ibid.*, pp. 16-20.

88 Buschmann, Josefina, “Chile. Sistema Predictivo del Delito Urbano: Producción algorítmica de zonas de vigilancia y control en la ciudad”, *Derechos Digitales*, diciembre de 2021, p. 9, https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/02_Informe-Chile-Sistema-Predictivo-del-Delito-Urbano_ES_28042022.pdf

89 *Ibid.*, p. 29.



En vista de lo anterior, en México afrontamos un desconocimiento de las tecnologías emergentes que utiliza el sector público en su gestión, al mismo tiempo que impera el tecnosolucionismo. Sumado a ello, se agrega una falta generalizada de protocolos de protección y resguardo para el manejo de datos en los archivos y expedientes, la ausencia de calidad, seguridad y efectividad de la infraestructura que admita la operación de las tecnologías, y la omisión en las obligaciones de transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales en poder de los sujetos obligados, por mencionar algunos.⁹⁰

Lo anterior es particularmente preocupante, sobre todo al considerar que la inclusión de sistemas tecnológicos en el Estado pone capas adicionales de opacidad y retos a la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas. Primero, cuando desde el arranque implica cuestiones de seguridad o de inteligencia; donde, por pertenecer a estos ámbitos, se imponen candados de acceso a la información por seguridad nacional, y se vuelve un secreto incompatible con los estándares de derechos humanos.⁹¹

Segundo, cuando se añade otra capa de secreto por propiedad intelectual y protección al secreto comercial o de negocios –por las empresas que son proveedoras de las tecnologías emergentes–.⁹² Los secretos de propiedad industrial sobre el diseño y desarrollo de las tecnologías que se guardan las empresas para sí merman la transparencia gubernamental. Los casos más preocupantes son situaciones en las que la información sobre cierta tecnología no se divulga a la sociedad porque no está en manos del gobierno, sino, en cambio, de contratistas y proveedores que dan servicio a su sector. Esto es alarmante si se considera la escala de inversión y la creciente adopción de tales tecnologías por los gobiernos, así como los riesgos de dichos sistemas para los derechos humanos.⁹³

En suma, aunque la tecnología sea una herramienta útil, no sustituye el análisis reflexivo, el pensamiento crítico y una comprensión profunda del contexto personal y colectivo en los distintos campos del sector gubernamental.⁹⁴ Ante todo, también, es importante reconocer que la protección *pro persona* emanada de la Constitución mexicana y la obligación de sostener los principios democráticos de transparencia y rendición de cuentas es responsabilidad del Estado, aunque éste utilice las tecnologías y empresas proveedoras para distintos fines.

90 “Reflexiones sobre la implementación de sistemas de IA en la procuración de justicia. Estudio de caso: Nayarit”, Ciudad de México, *ARTICLE 19, Mimeo*. Siglo XXII, Derecho y Tecnología.

91 *ARTICLE 19, Freedom of expression and national security: A summary*, Londres, *ARTICLE 19*, 7 de diciembre de 2020, <https://www.article19.org/resources/foe-and-national-security-a-summary/>

92 Matulionyte, Rita, “Government Automation, Transparency and Trade Secrets”, *SSRN Electronic Journal*, 27 de junio de 2023, pp. 1, 9-10, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID4771120_code2249469.pdf?abstractid=4771120&mirid=1&type=2

93 *Ibid.*

94 de Icaza, María José y Priscilla Ruiz Guillén, “¿Qué debe atenderse en la agenda digital para este sexenio 2024-2030 en México?”, *Animal Político*, 4 de julio de 2024, <https://animalpolitico.com/analisis/organizaciones/altoparlante/agenda-digital-sexenio-sheinbuam>



2.1 Lo que (des)conocemos

Como se expuso en nuestro informe *Derechos pendientes*,⁹⁵ en México ha habido un abuso histórico de las tecnologías en posesión de las autoridades para llevar a cabo acciones de vigilancia. Un caso emblemático es el uso del *malware* Pegasus para vigilar selectivamente a personas periodistas y defensoras de derechos humanos.⁹⁶ Otro ejemplo concreto y documentado se refiere a la vigilancia masiva desproporcionada e intrusiva, como la instalación de la Plataforma Centinela en el Estado de Chihuahua.⁹⁷ Lo anterior, al mismo tiempo en que perdura la opacidad y negación frente a las tecnologías con las que las autoridades cuentan en todos sus ámbitos.

Con el objetivo de aproximarnos a información que dé cuenta sobre la adquisición y uso de tecnologías emergentes del sector público y poder dilucidar peligros y riesgos por su inadecuada utilización, presentamos en la Plataforma Nacional de Transparencia 168 solicitudes de información a 24 instituciones estatales y federales. En las solicitudes se consideraron contratos de venta o adquisición de servicios con proveedoras de tecnologías emergentes, que pudieran llevar aparejada alguna vulneración de los derechos humanos por considerarse abusivas, altamente intrusivas, que infringieran la privacidad de las personas, o implicaran un tratamiento y almacenamiento desproporcionado de sus datos. Las solicitudes abarcaron requisitos de información sobre las siguientes tecnologías en concreto:

- *Inteligencia artificial generativa*: sistema que crea contenido con datos de entrenamiento y en respuesta a indicaciones provistas.⁹⁸
- *Sistemas e infraestructura para obtener información biométrica*: herramientas que permiten el registro de datos físicos o fisiológicos de una persona.⁹⁹
- *Sistemas de identificación biométrica*: sistemas y herramientas que facilitan el reconocimiento de una persona por medio de sus datos físicos o fisiológicos.¹⁰⁰
- *Sistemas de predicción conductual*: son una rama de las tecnologías biométricas que utilizan aprendizaje automático para presuntamente identificar el “estado emocional” de las personas mediante la expresión facial, los movimientos del cuerpo, el tono de voz, las expresiones, por ejemplo, así como señales fisiológicas como el ritmo cardiaco, la presión arterial, la respiración, el lenguaje corporal o el tono de voz.¹⁰¹

95 ARTICLE 19, *Derechos pendientes*, op. cit., 170-176.

96 ARTICLE 19, *Continúa impune el uso de Pegasus, a un año de las nuevas denuncias*, 18 de abril de 2024, <https://articulo19.org/continua-impune-el-uso-de-pegasus-a-un-ano-de-las-nuevas-denuncias/>

97 Red de 3000 cámaras de seguridad con movimiento, 4000 cámaras fijas, 102 arcos de identificación vehicular, vigilancia aérea con drones, 40 remolques de videovigilancia móvil y la construcción de un centro de mando, la Torre Centinela. “El gobierno de Chihuahua construye sede de la Plataforma Centinela, un ‘monstruo de vigilancia masiva’ en la frontera”, Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D), 18 de octubre de 2023, <https://r3d.mx/2023/10/18/el-gobierno-de-chihuahua-construye-sede-de-la-plataforma-centinela-un-monstruo-de-vigilancia-masiva-en-la-frontera/>

98 Lorenz, P., K. Perset y J. Berryhill, “Initial policy considerations for generative artificial intelligence”, OECD Publishing, *OECD Artificial Intelligence Papers*, núm. 1, septiembre de 2023, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/09/initial-policy-considerations-for-generative-artificial-intelligence_1a9ab450/fae2d1e6-en.pdf

99 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), *Guía para el tratamiento de datos biométricos*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), marzo de 2018, https://inicio.inai.org.mx/DocumentosdeInteres/GuiaDatosBiometricos_Web_Links.pdf

100 *Ibid.*

101 ARTICLE 19, *When bodies become data...*, op. cit., p. 8.

- *Sistemas de geocalización de dispositivos electrónicos*: permiten rastrear en tiempo real la ubicación de dispositivos electrónicos, como teléfonos móviles, utilizando tecnologías como redes telefónicas.¹⁰²
- *Sistemas de intervención de comunicaciones*: tecnologías que interceptan, registran y conservan intercambios de datos, audio, video, mensajes y otros contenidos.¹⁰³
- *Sistemas automatizados de toma de decisiones*: herramientas que recopilan y procesan grandes cantidades de datos mediante algoritmos para tomar decisiones de manera automática.¹⁰⁴

De las 168 solicitudes presentadas, 130 tuvieron como respuesta la declaratoria de inexistencia de información (77.4%); 28, una afirmación de adquisición de tecnologías (16.7%); 7 no proporcionaron la información solicitada (4.2%), y 3 fueron desechadas (1.7%). En éstas se identificaron 35 contratos –algunos testados casi por completo– celebrados por 13 instancias estatales y federales.



► Aspectos de un centro de operaciones de la Policía Cibernética de la Ciudad de México, incorporada en 2013 a la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC). Foto: Galo Cañas/Agencia Cuartoscuro.

102 “La FGR usó tecnología de geocalización para vigilar personas y solo justificó el 0.24% de los casos”, Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D), 29 de julio de 2024, <https://r3d.mx/2024/07/29/la-fgr-uso-tecnologia-de-geocalizacion-para-vigilar-personas-y-solo-justifico-el-0-24-de-los-casos/>

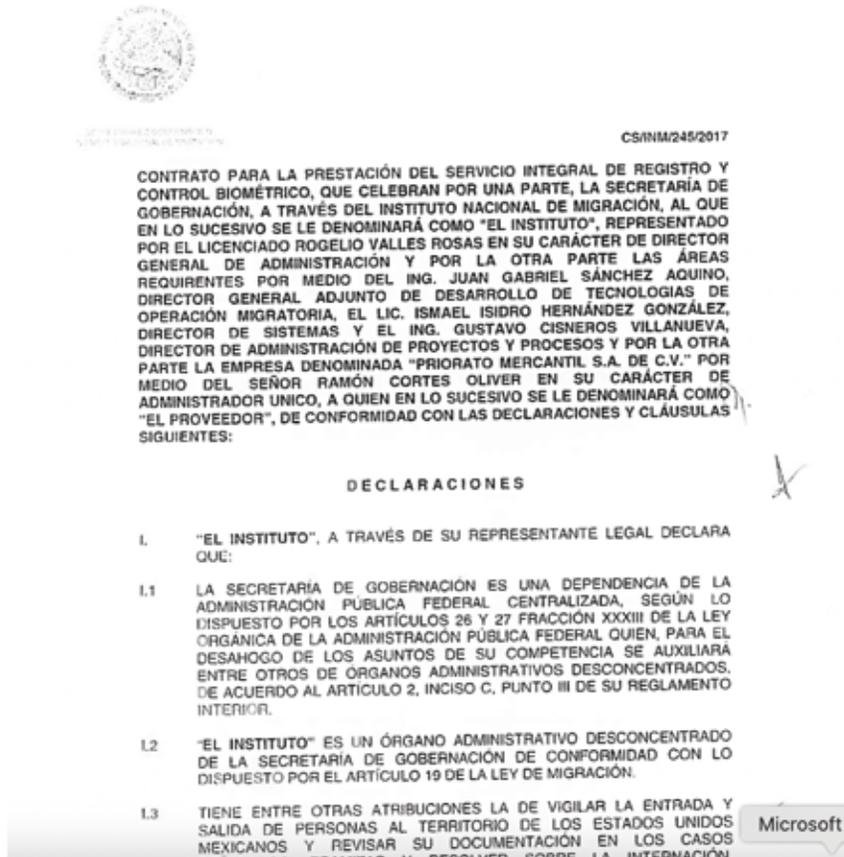
103 Justicia México, Intervención de Comunicaciones Privadas, <https://mexico.justia.com/derecho-penal/intervencion-de-comunicaciones-privadas/>

104 Privacy International y ARTICLE 19, *Privacy and Freedom of Expression...*, op. cit., p. 7.



Del total de contratos, 31 estaban relacionados con la adquisición de sistemas de recopilación o identificación biométrica –aunque no es claro si para efectos de vigilancia u otros ámbitos– (88.6%), 3 con IA (8.6%) y 1 con geolocalización (2.8%). Entre los contratos que permiten identificar algunas de las tecnologías que son más preocupantes para los derechos humanos destacan aquellos confirmados por el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Fiscalía General de la República (FGR), descritos a continuación.

Por un lado, el INM ha contratado a la empresa Priorato Mercantil S.A. de C.V. para efectos de registro y control biométrico que permitan “capturar, registrar, almacenar, comparar y verificar la información biométrica de personas, así como de relacionar su información biográfica”. El sistema cuenta con herramientas para la captura, almacenamiento e identificación de huellas dactilares, iris, fotografía y pasaporte.



En principio, es imposible negar que la recopilación de datos e información de las personas migrantes en México puede ocurrir con coerción o intimidación, o las autoridades pueden aprovecharse de la situación de vulnerabilidad que experimentan.¹⁰⁵ Después, una vez obtenidos estos datos, los sistemas de registro y control biométrico no están exentos de equivocaciones, identificando erróneamente a las personas según el género, raza, edad o pigmentación de la piel, y los falsos positivos pueden tener consecuencias

105 “Mexico: Asylum Seekers Face Abuses at Southern Border”, Human Rights Watch. 6 de junio de 2022, <https://www.hrw.org/news/2022/06/06/mexico-asylum-seekers-face-abuses-southern-border>



para las personas migrantes: como su deportación o detención.¹⁰⁶ Este tipo de controles, muchas veces compartidos por distintos gobiernos para una sola frontera, facilitan la vigilancia y la criminalización. Por lo que, en suma, la utilización de estas tecnologías tiene como consecuencia la violación de los derechos a la privacidad, a la no discriminación, a la seguridad jurídica y al debido proceso, a la protección de datos personales, a la libertad de tránsito, y a la dignidad humana, entre muchos otros.¹⁰⁷

Por otro lado, la FGR celebró el contrato FGR/AD/CN//SERV/O10-11/2022 en 2022 con la empresa Mycros Electrónica, S.A. de C.V. para la adquisición del Sistema para Análisis de Información de Registros de Llamadas en un Entorno Geográfico (Geostar), que tiene por objetivo generar un repositorio o base de datos con los registros telefónicos obtenidos de las sábanas telefónicas. No se puede detallar más acerca de la provisión del servicio, ya que el contrato y anexo técnico se encuentran testados.



Aunque el uso de este sistema podría cumplir con los requisitos para considerarse legal, necesario e idóneo para sus fines (incluido que cumpla con los controles judiciales estipulados), es importante recordar que la FGR ha ocultado información – y sigue haciéndolo – para esclarecer qué tipo de tecnologías opera.¹⁰⁸ En el caso de Pegasus contra personas periodistas y defensoras de derechos humanos todavía se desconoce el nivel de participación de la FGR en su uso abusivo e ilegal.¹⁰⁹ Por lo tanto, cualquier implementación de un sistema tecnológico que pueda utilizarse con fines de vigilancia tiene que estar sujeto al máximo escrutinio, sobre todo cuando está en manos de una institución con tan cuestionable reputación, como la FGR.

106 Coalición Latinoamericana #MigrarSinVigilancia, Access Now, <https://www.accessnow.org/campaign/migrarsinvigilancia/>

107 Pronunciamiento conjunto: México, Guatemala, Honduras, El Salvador y Estados Unidos deben terminar sus acuerdos para el intercambio transfronterizo de datos biométricos de personas migrantes, Access Now, 23 de marzo de 2023 (actualizado el 27 de julio de 2023), <https://www.accessnow.org/press-release/pronunciamiento-terminar-acuerdos-biometricos-migrantes/>

108 “FGR no colabora con el INAI en investigación sobre Pegasus, acusa comisionado presidente”, Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D). 30 de enero de 2019, <https://r3d.mx/2019/01/30/fgr-no-colabora-con-el-inai-en-investigacion-sobre-pegasus-acusa-comisionado-presidente/>

109 “Nuevas revelaciones sobre el uso de Pegasus en México refrendan la necesidad de garantizar verdad, justicia y no repetición en el caso Gobierno Espía”, Ciudad de México, ARTICLE 19, 18 de julio de 2021, <https://articulo19.org/nuevas-revelaciones-sobre-el-uso-de-pegasus-en-mexico-refrendan-la-necesidad-de-garantizar-verdad-justicia-y-no-repeticion-en-el-caso-gobierno-espia/>



Los casos del INM y de la FGR evidencian cómo la implementación de tecnologías de vigilancia y monitoreo pueden suscitar graves preocupaciones respecto a la protección de los derechos humanos. A la falta de transparencia en los contratos para la adquisición de tecnologías de recopilación de datos biométricos y geolocalización se suman factores como la ausencia de supervisión adecuada o mecanismos claros de control de tales herramientas, lo que implica riesgos inherentes a la privacidad, la libertad de expresión y otros derechos fundamentales, particularmente de grupos y poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, como la población migrante. Además, la opacidad en los detalles técnicos y operativos de estos sistemas dificulta el análisis y evaluación pública de sus repercusiones, lo que abre la puerta a posibles abusos, discriminación o violaciones de derechos humanos sin la posibilidad de una rendición de cuentas eficaz.

Este riesgo se incrementa cuando las instituciones mexicanas firman contratos y adquieren tecnologías de empresas como IDEMIA,¹¹⁰ las cuales se han relacionado con violaciones de derechos humanos en otros países. De acuerdo con el informe *Surveillance Tech in Latin America: Made Abroad, Deployed at Home* de Access Now, IDEMIA ha estado implicada en múltiples escándalos: desde su participación en un fraude electoral en Kenia, hasta actos de corrupción en Nigeria, pasando por la venta de tecnologías de vigilancia al gobierno chino.¹¹¹

Todo esto ha sucedido a pesar de las presiones internacionales que exigen mayores controles sobre la exportación de tecnologías de vigilancia masiva y evaluaciones de impacto en derechos humanos. IDEMIA se ha negado a atender estos reclamos, lo que pone en evidencia la falta de responsabilidad y transparencia de la empresa ante la comunidad internacional. El hecho de que México adquiriera estas tecnologías de empresas con historias tan cuestionables refuerza la urgencia de establecer marcos regulatorios estrictos que aseguren que el uso de tecnologías no se traduzca en abusos o violaciones sistemáticas de derechos humanos.

Ante la necesidad de obtener más información al respecto de este tema, y para comparar las limitadas respuestas a las solicitudes de acceso a la información, ARTICLE 19 hizo una investigación de fuentes abiertas para analizar la información pública disponible. Los resultados nos permiten dilucidar que entre 2017 y 2024 ocurrió lo siguiente:

¹¹⁰ Se identificaron cinco contratos –cuatro de la Secretaría de Relaciones Exteriores y uno del Instituto Nacional Electoral– con la empresa francesa IDEMIA IDENTITY & SECURITY FRANCE S.A.S. (antes MORPHO S.A.S.).

¹¹¹ Pisanu, Gaspar et. al., “Surveillance Tech in Latin America: Made Abroad, Deployed at Home, Access Now, 10 de agosto de 2021, p. 29, <https://www.accessnow.org/wp-content/uploads/2021/08/Surveillance-Tech-Latam-Report.pdf>



1. La Secretaría de Defensa Nacional (Sedena), a pesar de declarar la inexistencia de información sobre adquisición de tecnologías en seis de las siete solicitudes de acceso a la información que le fueron presentadas, ha adquirido –cuando menos– cuatro tecnologías de vigilancia:

| Tecnología | Descripción | Empresa |
|------------------------------|--|--|
| Pegasus ¹¹² | Malware que explota las vulnerabilidades de un dispositivo para infectarlo y tomar el control, permitiendo el acceso a mensajes de texto, llamadas, aplicaciones de mensajería instantánea (incluso las cifradas, como WhatsApp o Signal), contactos, correos electrónicos, notas, fotos y, en general, cualquier archivo almacenado en el dispositivo. | Comercializadora Antsua, S.A. de C.V. intermediaria de NSO Group |
| UFED ¹¹³ | Programa diseñado para obtener datos de dispositivos móviles y localizar información sobre personas en internet. | NUGASYS, S. A. de C. V. intermediaria de Cellebrite DI Ltd. |
| HIWIRE ¹¹⁴ | Herramienta de monitoreo y análisis de redes sociales que permite vigilar de manera específica a personas usuarias en diversas plataformas sociales, mapear las conexiones entre ellos y analizar el contenido de sus publicaciones. Además, incluye la funcionalidad de crear y gestionar usuarios simulados o bots, lo que permite manipular la conversación pública en línea. | Scitum S.A. de C.V. intermediaria de WebintPro |
| IMSI Catchers ¹¹⁵ | Dispositivos que simulan ser antenas telefónicas para engañar a los teléfonos celulares y así interceptar comunicaciones, recolectar información y rastrear dispositivos móviles sin el consentimiento de las personas. | L3Harris Technologies, Inc. |

Fuente: elaboración propia.

2. Pese a confirmar el uso de algunas tecnologías de geolocalización,¹¹² la FGR respondió a nuestras solicitudes de acceso a la información señalando la inexistencia de sistemas de recopilación e identificación biométrica. Sin embargo, sabemos que para 2022 y 2023 tenía dos contratos con IDEMIA IDENTITY & SECURITY FRANCE, S.A.S. (AA-049000975-E136-2022 y AA-49-812-049000975-T-85-2023) para la actualización del sistema AFIS de huellas dactilares. A su vez, es posible determinar que la FGR ha adquirido al menos dos tecnologías de vigilancia:

| Tecnología | Descripción | Empresa |
|------------------------|---|---|
| Pegasus ¹¹² | Sistema que permite a las autoridades obtener información sobre las personas usuarias de internet de forma oculta, sin requerir la cooperación del individuo ni de otras entidades comerciales. | NEOLINX DE MEXICO, S.A. DE C.V. RFC: NME090805237 intermediaria de Echo-On Technologies empresa subsidiaria de Rayzone Group. |
| UFED ¹¹³ | Sistema que permite rastrear la ubicación en tiempo real de un dispositivo usando el número de teléfono o IMSI, y ofrece la funcionalidad de geovallas, alertando cuando un dispositivo entra o sale de un área definida. | NEOLINX DE MEXICO, S.A. DE C.V. RFC: NME090805237 intermediaria de Rayzone Group. |

Fuente: elaboración propia.

¹¹² La FGR usó tecnología..., Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D), *op. cit.*



Durante la redacción del presente capítulo fue claro que la investigación arrojó tres conclusiones primordiales. Primera, que desconocemos cabalmente las características y procesos de adquisición y uso de tecnologías emergentes del sector público, en particular de seguridad, sobre todo por razones de opacidad o negligencia, o ambas, que llevan a faltas graves en materia de transparencia.

Segunda, que si bien las tecnologías no son intrínsecamente malas, la falta de información respecto a ellas, acerca de las empresas que las desarrollan y distribuyen y sobre el uso que se les da, constituyen un factor que permite su implantación abusiva o ilegal.

Tercera, que esta situación crea un patrón preocupante en el que la falta de supervisión, regulación y candados de protección en el uso de estas herramientas facilitan la violación de derechos humanos. Lo anterior, en un contexto de desaparición de los organismos autónomos garantes del derecho a la información y de la protección de datos personales, así como de un profundo cambio estructural del sistema judicial que podría mermar –aún más– el acceso a la justicia, en casos de abuso de dichos sistemas tecnológicos.

Además de lo anterior y en la lógica del tecnosolucionismo, la popularidad de la tecnología parece una justificación para atender problemas complejos. En la realidad, está resolviendo muy poco, o nada. Se quieren pasar por alto las cuestiones estructurales de (i) discriminación histórica contra sectores de la población, (ii) el personal gubernamental en condiciones precarias que recurre a la corrupción; (iii) la presencia de complicidades político-criminales que garantizan impunidad; (iv) que la falta de eficacia en distintos campos gubernamentales (como de justicia, salud y seguridad), que afecta el apoyo a víctimas y comunidades no se resuelve –ni resolverá– nunca con tecnología.¹¹³

2.2 El camino hacia adelante desde un enfoque de derechos humanos

“En democracias incipientes con élites patrimonialistas –como la de México–, el que haya división de poderes y de atribuciones, y que no todo esté subordinado al Poder Ejecutivo Federal, es imprescindible para evitar el uso autoritario y ligado a intereses políticos particulares”, reflexiona Adrián. Aunque el balance de poderes, la rendición de cuentas y la transparencia deberían ser las normas mínimas en la democracia mexicana, es necesario tener una perspectiva realista de dónde estamos y qué necesitamos hacer hacia adelante.

Particularmente en el tema abordado en el presente capítulo, en la medida en que continúe el *statu quo* de un poder absoluto ceñido a un partido político, la militarización, la opacidad y negación –sobre las adquisiciones, las asociaciones público-privadas y el despliegue de tecnologías emergentes–, deben tomarse medidas innegociables para no dañar más la democracia y los derechos de las personas. Éstas deben basarse en el Derecho internacional de los derechos humanos, en particular en las normas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos:¹¹⁴

113 ARTICLE 19, *Red Lines for AI: Resisting surveillance, reclaiming privacy*, Londres, ARTICLE 19, 2024, p. 11, https://www.article19.org/wp-content/uploads/2024/09/Ai-Red-Lines-report_V9_0924.pdf

114 Alimonti, Veridiana y Rafaela Cavalcanti de Alcântara, “Human Rights Standards...”, *op. cit.*



Primero, el Estado tiene la responsabilidad de demostrar que las tecnologías implementadas por su sector son legales, necesarias, pertinentes, proporcionadas e idóneas para los fines en que son utilizadas, en el marco de un proceso democrático; y establecer salvaguardas para evitar daños a los derechos humanos.¹¹⁵

Lo anterior incluye la obligación de informar al público sobre los criterios seguidos para la selección de tecnologías, así como la evaluación de sus efectos en la privacidad y otros derechos humanos. Esta obligación permitirá el escrutinio público y el debate sobre las propuestas para utilizar tecnologías emergentes, incluyendo aquellas basadas en IA, antes de que se tome la decisión de implementarlas. Dado que no se cumplen estos criterios, ARTICLE 19 exige específicamente una moratoria en el desarrollo y despliegue de tecnologías biométricas hasta que se establezcan salvaguardas de protección de derechos humanos, una prohibición total de la vigilancia biométrica masiva en espacios públicos y de las tecnologías de reconocimiento de emociones.¹¹⁶

Segundo, cualquier uso, desarrollo e implementación de tecnologías emergentes debe considerar un enfoque multisectorial y de múltiples partes interesadas, para que éstas elaboren programas y evaluaciones mediante diálogos y participación sustantiva. Para permitir un escrutinio público significativo, debe haber procedimientos claros para recibir y tomar en cuenta las aportaciones de los distintos sectores y para modificar las propuestas o abandonarlas por completo.¹¹⁷

Tercero, deben actualizarse y fortalecerse las regulaciones y mecanismos para promover un ecosistema de contrapesos y límites al Estado y en éste. Por un lado, deben ponerse al día y reforzarse las leyes relacionadas con la protección de datos personales, tanto en manos de sujetos obligados como de particulares. Esto es esencial dada la creciente recopilación de datos y su uso sin consentimiento para el entrenamiento de tecnologías emergentes y la toma de decisiones automatizadas. Deben actualizarse la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para incluir derechos y principios modernos, como la *explicabilidad* en decisiones automatizadas, así como fortalecer las capacidades de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de sus datos personales en manos de sujetos obligados y particulares.¹¹⁸

Lo anterior es particularmente importante dada la reciente reforma constitucional de 2024, donde se decidió extinguir al INAI –entre otros– marcando un retroceso evidente en el derecho a la información y protección de datos personales, habilitando la opacidad de acciones gubernamentales y la falta de protección hacia los datos de la ciudadanía en posesión de sujetos obligados y privados.

Por otro lado, deben establecerse controles más estrictos y mecanismos de supervisión para evitar la sobreclasificación de información de interés público bajo figuras como la seguridad nacional, asegurando que sólo se restrinja el acceso a aquella que realmente se justifique, sin sacrificar el derecho de acceso a la información. Para ello, es fundamen-

¹¹⁵ ARTICLE 19, *Red Lines for AI*, op. cit., p. 14.

¹¹⁶ ARTICLE 19, *When bodies become data...*, op. cit.

¹¹⁷ ARTICLE 19, *Red Lines for AI*, op. cit., p. 14.

¹¹⁸ González Mejía, Jesús Eulises y Francisco Chan Chan, “Hacia una transparencia algorítmica en el sector público de América Latina. Su adquisición, implementación y desarrollo”, Ciudad de México, ARTICLE 19, mimeo, pp. 92 y 93



tal establecer criterios claros y transparentes para su clasificación. Asimismo, deben implantarse mecanismos de revisión y apelación eficaces que permitan a la población y las organizaciones cuestionar la clasificación.

En este mismo sentido, es imperativo fortalecer los mecanismos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de las instituciones estatales en cuanto a los procesos de contratación estatal, desde la conceptualización inicial hasta la consideración y toma de decisiones sobre modelos y proveedores tecnológicos específicos, cumpliendo los principios de máxima divulgación y accesibilidad de manera amplia. Una comprensión vasta del proceso de adquisición puede aclarar cómo se consolidan los supuestos sobre la utilidad de una tecnología y las asociaciones público-privadas.¹¹⁹

Además, debe determinarse cuáles son los enfoques para el uso de tecnologías basadas en IA y en qué medida se satisfacen las evaluaciones de impacto en los derechos humanos, que deberían de efectuarse en cada etapa del proceso de adquisición e implementación.¹²⁰

Los cambios efectivos hacia la modernización del Estado y su transformación digital deben tener en el centro las necesidades de las personas y sus derechos humanos. Que esta transformación se determine como prioridad del gobierno supone un avance, pero hay muchas aristas que atender. La aplicación ilegítima o desproporcionada de las tecnologías en distintos ámbitos, a la par de la exacerbación de los desequilibrios de poder entre el Estado y sus instituciones y la ciudadanía, reitera la necesidad de continuar con la investigación, el diálogo y la adecuada regulación sobre este tema en consonancia con los estándares de derechos humanos.



119 *Ibid.*, pp. 92-94.

120 Alimonti, Veridiana y Rafaela Cavalcanti de Alcântara, "Human Rights Standards...", *op. cit.*



Recomendaciones

Inclusión digital

Al Poder Ejecutivo Federal y sus secretarías de Estado

- Atender la brecha digital con un enfoque de conectividad significativo y multidimensional, que integre elementos económicos, políticos y socioculturales acordes a los contextos, y que promueva la apropiación y autonomía digital y asegure la neutralidad de la red.
- Formular una política nacional de inclusión digital que permita la eficaz articulación entre programas, que cuente con indicadores verificables de las repercusiones públicas. Que los programas se elaboren junto con la sociedad civil y personas expertas, y que estén basados en derechos humanos.
- Integrar una perspectiva sociocultural, comunitaria e indígena en cualquier política o programa –o evaluación de las repercusiones– en materia de derecho de acceso a internet en México.
- Proveer de recursos y capacidades técnicas y administrativas a las comunidades que sean parte de los programas de conectividad, para que puedan, gracias a la autonomía tecnológica, dar mantenimiento a la infraestructura de conectividad y asegurar su sostenibilidad.
- Invertir en infraestructura tecnológica actualizada en el sector público y garantizar su mantenimiento para que soporte eficientemente la transición digital. Se debe incluir la actualización y el mantenimiento habitual del *hardware* y *software* actuales, así como la revisión y reingeniería de procesos y servicios análogos que migrarán hacia la digitalidad.
- Invertir en mejorar las habilidades digitales del personal del sector público y de la ciudadanía para incrementar su capacidad para adoptar y utilizar herramientas digitales. La formación integral debe abarcar desde el uso básico de computadoras y dispositivos hasta técnicas avanzadas de análisis de datos y aplicaciones de tecnologías emergentes.
- Revisar las políticas sobre gobernanza y organización de la información pública, así como las relativas a la protección de datos personales y asegurarse de que sean comunicadas eficazmente a todo el personal del sector público.



Tecnologías emergentes

A todos los sujetos obligados

- El Estado tiene la responsabilidad de demostrar que las tecnologías implementadas por su sector son legales, necesarias, pertinentes, proporcionadas e idóneas para los fines en que son utilizadas, en el marco de un proceso democrático; y establecer salvaguardas para evitar daños a los derechos humanos. Esto incluye la obligación de informar al público sobre los criterios para la selección de tecnologías, qué compañías se contratan, así como la evaluación de sus efectos en la privacidad y otros derechos humanos.

A la Fiscalía General de la República

- Asegurar una investigación judicial exhaustiva e imparcial sobre la intervención ilegal de comunicaciones privadas contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas, misma que garantice el acceso a la justicia de las víctimas de espionaje, el esclarecimiento de los hechos, la identificación de todos los autores materiales e intelectuales en los gobiernos anteriores, y las sanciones a las personas responsables.

Al Congreso de la Unión

- Garantizar la no repetición del espionaje ilegal con un programa de reforma legal e institucional que impida de manera verificable el abuso de los sistemas de inteligencia del país. El Congreso debe encabezar este proceso con la participación de la sociedad civil, para asegurar el apego a las normas más elevadas con respecto a los derechos humanos.
- Llamar a comparecer a la Sedena para que brinde información sobre el Centro Militar de Inteligencia.
- Promover una legislación que garantice la transparencia en torno al despliegue y funcionamiento de antenas de telecomunicaciones.
- Establecer una moratoria sobre el desarrollo y despliegue de todas las tecnologías biométricas hasta que se establezcan salvaguardas de derechos humanos, protegiendo así los datos personales y el espacio cívico.
- Actualizar y fortalecer regulaciones y mecanismos para promover un ecosistema de contrapesos y límites al Estado y en éste. Por un lado, deben actualizarse y fortalecerse la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para incluir derechos y principios modernos, como la *explicabilidad* en decisiones automatizadas, además de fortalecerse las capacidades de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de sus datos personales en manos de sujetos obligados y particulares.
- Considerar un enfoque multisectorial y de múltiples partes interesadas para que éstas formulen programas y evaluaciones mediante diálogos y participación sustantiva. Para permitir un escrutinio público significativo, debe haber procedimientos claros para recibir y tomar en cuenta las aportaciones de los distintos sectores y para modificar las propuestas o abandonarlas por completo.



A la Secretaría de la Defensa Nacional

- Cese inmediato del espionaje militar ilegal.
- Transparentar de manera exhaustiva los procesos de contratación relacionados con la compra de *software* de vigilancia y cualquier otro instrumento tecnológico de inteligencia, como el programa Pegasus, con capacidad de invadir la privacidad de las personas.
- Dar acceso a toda la información sobre los recursos, personal e instalaciones relacionada con el espionaje ilegal del Centro Militar de Inteligencia.
- Dar a conocer toda la información respecto al despliegue y funcionamiento de las antenas de telecomunicaciones, así como los datos que recolectan.

Al Poder Ejecutivo federal

- Establecer un mecanismo internacional independiente en materia de investigación sobre espionaje ilegal en México, de manera que se garantice el derecho a la verdad que se esconde en los archivos de inteligencia militar y civil del país.
- Establecer mecanismos eficaces de control, transparencia y rendición de cuentas en las fuerzas armadas, evitando otorgar atribuciones y justificar acciones bajo el lema de “seguridad nacional” que puedan tener como consecuencia un ejercicio abusivo, arbitrario e ilegal, así como violaciones a los derechos humanos, por la Sedena, la Semar y la Guardia Nacional.
- Garantizar la seguridad e integridad personal de las víctimas de espionaje con Pegasus y de sus familias, así como de las personas que hayan participado en la investigación de estos hechos y de las organizaciones y medios que investigan la vigilancia ilegal en México.

Frente a las iniciativas de legislaciones restrictivas

Al Congreso de la Unión y los congresos estatales

- Asegurar que toda legislación sobre el espacio digital se base en normas y principios internacionales de derechos humanos, incluso la perspectiva sistémica digital y la neutralidad en la red.
- Respetar la norma de restricciones permisibles al derecho a la libertad de expresión en cualquier trabajo legislativo en la materia, evitando limitaciones desproporcionadas.
- Asegurar la transparencia algorítmica de tecnologías utilizadas por entidades gubernamentales y proveedores de servicios de internet.
- Garantizar la protección de la expresión política y otros temas de interés público, especialmente en contextos electorales.
- Respetar la libre elección de las personas usuarias de las TIC respecto a los contenidos y servicios que consumen, y promover la gobernanza multisectorial de internet.
- Respetar el debido proceso en las solicitudes de supresión, eliminación, restricción o desindexación de contenidos, sujetándolas a previa autorización judicial que justifique la necesidad, proporcionalidad y legitimidad de la medida.
- Promover el uso del cifrado y la incorporación de análisis de privacidad por diseño y de las repercusiones en los derechos humanos en la formulación de estrategias de seguridad digital.
- Para una solución integral a los problemas de ciberseguridad es necesario establecer estructuras de respuesta a ataques que sean independientes de las fuerzas del orden



► Un operario instala un cable de fibra óptica en la ciudad.

Foto: María José Martínez / Agencia Cuartoscuro.

público y promover sistemas informáticos más seguros y actualizados, con auditorías públicas y acceso al código fuente, garantizando la transparencia y rendición de cuentas en la formulación y el desarrollo de las estrategias.

- Abstenerse de adoptar enfoques restrictivos o punitivos, justificados por conceptos amplios y ambiguos, como “abuso” o “acoso” en línea, o con calificativos como “hostiles”, “de contenido alarmante” o “desinformación”, entre otros. Los términos y conceptos definidos de manera imprecisa se prestan fácilmente al abuso y pueden utilizarse en contra de discursos legítimos y del interés de la ciudadanía.
- Evitar la duplicación de tipos penales que con el prefijo “ciber” criminalizan el uso de tecnologías y promueven la vigilancia ilegal del espacio digital.
- Abstenerse de aprobar cualquier iniciativa de Ley de Ciberseguridad que otorgue facultades de vigilancia y operación en el ciberespacio a las fuerzas armadas, y que pueda tener como consecuencia el abuso y arbitrariedad en la moderación de contenidos, uso de datos personales y vigilancia ilegal.

Al Poder Judicial de la Federación

- Resolver las cuestiones pertinentes a las responsabilidades ulteriores de las plataformas digitales debido a contenidos creados por terceros, con base en las normas internacionales sobre libertad de expresión e internet ratificadas por México, tomando en consideración los efectos de éstas en la libertad de expresión y acceso a la información en la esfera digital.





MAURICIO SOLÍS
PERIODISTA ASESINADO



¡injusticia!

#NiUnaMás Michoacán

► El asesinato del periodista Mauricio Cruz Solís, ocurrido el 29 de octubre de 2024, fue el primer caso de agresión letal contra la prensa en el gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo. Foto: ARTICLE 19 MX-CA.



Tercera barrera:

La persistente violencia
contra la prensa





En su informe anual de 2023,¹ ARTICLE 19 se hacía la pregunta, ¿habría cambio o continuidad en la violencia contra la prensa? Esto a razón de que en dicho año hubo una reducción de 19.40% en casos documentados con respecto a 2022. Desafortunadamente, la violencia contra la prensa en México no cesó, ni se redujo, sino que volvió a aumentar y prolongó, una vez más, el riesgo que viven periodistas y comunicadores en México.

En 2024, ARTICLE 19 documentó, de acuerdo con su metodología,² un total de 639 *agresiones vinculadas con el ejercicio periodístico en México, incrementándose 13.90% en comparación con 2023*. Así, en promedio, *cada 14 horas una persona periodista o medio de comunicación fue víctima de agresiones por su labor* de investigar, recopilar o difundir información de relevancia pública. Entre estos casos se encuentran los asesinatos de los compañeros Roberto Carlos Figueroa, Víctor Alfonso Culebro Morales, Alejandro Alfredo Martínez Noguez, y Mauricio Cruz Solís.³ Asimismo, se encontró el cuerpo sin vida de Víctor Manuel Jiménez Campos, quien había desaparecido desde el 2020.⁴ Además, desde el 18 de octubre, Sergio Cárdenas Hernández, repartidor del periódico *El Debate*, fue privado de su libertad y desaparecido por presuntos integrantes de la delincuencia organizada, sin que al momento se conozca su paradero.

La situación mexicana desafortunadamente se enmarca en un contexto mundial de aumento de violencia contra la prensa. De acuerdo con los datos del Committee to Protect Journalists (CPJ, Comité para la Protección de los Periodistas), 2024 fue el año más letal en el mundo.⁵ De acuerdo con el informe anual de dicha organización, el primer puesto en asesinatos –con casi 70% de los casos en el mundo– lo ocuparon Israel y los territorios ocupados de Palestina, le siguieron, en segundo lugar, Sudán y Pakistán, y el tercer

- 1 ARTICLE 19, *Informe anual 2023: Violencia contra la prensa en México en 2023: ¿cambio o continuidad?*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2024, <https://articulo19.org/violencia-contra-la-prensa-en-mexico-en-2023/>
- 2 Para más información sobre la metodología de documentación, se recomienda leer: ARTICLE 19, “Editorial: ARTICLE 19 trabaja para denunciar la violencia contra la prensa de la que no se hace cargo el Estado”, comunicado, Ciudad de México, ARTICLE 19, 8 de abril de 2021, <https://articulo19.org/editorial-article-19-trabaja-para-denunciar-la-violencia-contra-la-prensa-de-la-que-no-se-hace-cargo-el-estado/>
- 3 ARTICLE 19, *Periodistas asesinados: en posible relación con su labor periodística*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2024, <https://articulo19.org/periodistasasesinados/>
- 4 ARTICLE 19, “Ante los asesinatos de Víctor Alfonso Culebro y Víctor Manuel Jiménez, el Estado mexicano debe actuar”, Ciudad de México, ARTICLE 19, 1 de julio de 2024, <https://articulo19.org/ante-los-asesinatos-de-victor-alfonso-culebro-y-victor-manuel-jimenez-el-estado-mexicano-debe-actuar/>
- 5 Comité de Protección a Periodistas (CPJ), “2024 is deadliest year for journalists in CPJ history”, <https://cpj.org/special-reports/2024-is-deadliest-year-for-journalists-in-cpj-history-almost-70-percent-killed-by-israel/>



► Periodistas cubren una acción encabezada por familiares y colectivos de personas desaparecidas en la Glorieta de los Desaparecidxs de la Ciudad de México. Foto: ARTICLE 19 MX-CA.

puesto lo ocupó México.⁶ ARTICLE 19 ha condenado la violencia en Israel y Palestina⁷ y en todo el mundo,⁸ y sostiene que ni en México ni en ninguna otra parte debiera haber periodistas asesinados.

Los elementos que amenazan a periodistas y medios de comunicación son distintos y complejos. En los últimos años, en México se han presentado nuevos fenómenos que han intensificado la situación adversa para la prensa, como el efecto dominó que generan los discursos estigmatizantes de funcionarios de todos los niveles gubernamentales. Otro ejemplo de esto es el continuo abuso de las normas mexicanas: se permite tanto al sector privado como al público mantener procesos de acoso judicial contra la prensa. Además, la delincuencia organizada se mantiene presente donde el Estado ha cedido en su capacidad de proteger y amenaza a periodistas de manera constante.

Así, este capítulo se centra en la violencia que experimentó la prensa en 2024, analizando las distintas modalidades, tendencias y desafíos que afrontaron las personas periodistas y los medios. El análisis se acompaña de relatos y contextos, para ofrecer una mirada más profunda de los últimos nueve meses del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y los primeros tres meses del de Claudia Sheinbaum Pardo.

6 Ver datos del CPJ en: Committee to Protect Journalists (CPJ), “1667 Journalists Killed, between 1992 and 2025 / Motive Confirmed”, s.f., <https://cpj.org/data/killed/all/> (esta información se actualiza constantemente)

7 Para más información, ver: ARTICLE 19, Israel and Palestine, <https://www.article19.org/israel-and-palestine/>

8 Para más información, ver: ARTICLE 19, Global Expression Report 2024. Explore the state of freedom of expression around the world, <https://www.globalexpressionreport.org/>



1. Un año de transición: elecciones y cambio de gobierno

Como consta en *Derechos pendientes*, informe sexenal de ARTICLE 19, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se registraron 3408 agresiones desde el 1 de diciembre de 2018 hasta el 31 de marzo de 2024.⁹ La continuidad en los asesinatos en los mismos niveles de los dos gobiernos anteriores y la diversificación de la violencia mostraron que las formas de agredir se volvieron cada vez más complejas, mientras dejaba al descubierto la incapacidad del gobierno obradorista para detener y revertir este grave problema. Lejos de combatirlo, el gobierno negó su existencia.¹⁰

Con los datos documentados durante el periodo mencionado, y ampliándolo hasta el 30 de septiembre de 2024, *el gobierno de López Obrador terminó con 3762 casos de violencia contra la prensa*.¹¹ Esto representa un cambio porcentual de 50.36 en comparación con los casos documentados en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2502) durante el mismo periodo %.¹²

El 1 de octubre de 2024, Claudia Sheinbaum se convirtió en la primera presidenta de México. En su discurso en el Zócalo capitalino, dio a conocer sus 100 compromisos de gobierno y destacó que continuará con las políticas y los programas sociales de su predecesor. En lo que denominó el “Segundo Piso de la Cuarta Transformación de la vida pública de México”, y con respecto a la importancia de la libertad de expresión y el respeto por los derechos humanos, en el punto 4 de su programa señaló: “Garantizaremos las libertades de expresión, de prensa, de reunión, de movilización. Se respetarán los derechos humanos y nunca usaremos la fuerza del Estado para reprimir al pueblo de México”.¹³ En los primeros tres meses del gobierno de la presidenta, ARTICLE 19 documentó un total de 107 agresiones contra la prensa, incluido el asesinato de Mauricio Cruz.

9 ARTICLE 19, *Derechos pendientes: informe sexenal sobre libertad de expresión e información en México*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2024, <https://articulo19.org/derechospendientes/>

10 “AMLO: ‘No hemos tenido asesinatos de periodistas’ en México”, Deutsche Welle, 6 de septiembre de 2024, <https://www.dw.com/es/amlo-no-hemos-tenido-asesinatos-de-periodistas-en-m%C3%A9xico/a-70148518>

11 Del 1 de mayo al 30 de septiembre de 2024, ARTICLE 19 documentó 354 agresiones.
12 (2- 1)/ 1×100

13 “Discurso completo de Claudia Sheinbaum en el Zócalo para enlistar sus 100 compromisos de gobierno”, *Animal Político*, 1 de octubre de 2024, <https://animalpolitico.com/politica/discurso-claudia-sheinbaum-zocalo-compromisos>

**Tabla 1.** Agresiones contra la prensa por año

Aunque hay múltiples factores que desatan esta alza en la violencia, sin duda, el contexto electoral forma parte de ésta. Los comicios del 2024 en México representaron un fuerte desafío para la vida democrática del país. Este proceso político coyuntural ha sido el más grande en la historia por la cantidad total de cargos públicos a elegir: 20,708. Entre éstos: la presidencia de la República Mexicana, 500 diputaciones, 128 senadurías y 20,079 cargos en el ámbito local.¹⁴

Este contexto representaba un factor determinante para el rumbo político del país. La apuesta se centró en la participación y el ejercicio del derecho al sufragio de la ciudadanía. Es justamente en las elecciones donde el derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información fomentan el desarrollo de la democracia. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) lo ha expresado así: “La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública”.¹⁵

El papel de la libertad de expresión es fundamental en el desarrollo y la consolidación de los procesos democráticos, pues es indispensable para formar la opinión pública. Al respecto, la CIDH ha señalado que la libertad de expresión es fundamental para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad esté suficientemente informada al ejercer sus opciones. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está plenamente informada no es plenamente libre.¹⁶

14 Instituto Nacional Electoral (INE), “Numeralia del Proceso Electoral Federal y Local 2023-2024”, Instituto Nacional Electoral, 2 de septiembre de 2024, <https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2024/>

15 Organización de los Estados Americanos (OEA), Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva 5/85, Serie A. No. 5, párrafo 70, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a12040.pdf>

16 *Ibid.*



► Periodistas cubren las elecciones generales en México. Foto: ARTICLE 19 MX-CA.

Junto con la Red Rompe el Miedo,¹⁷ ARTICLE 19 emitió un informe donde se documentaron 100 agresiones en el contexto electoral del 1 de marzo al 31 de julio de 2024.¹⁸ Fuera de este periodo, esta organización confirmó 16 casos adicionales de agresiones en el marco de coberturas electorales. Dicho de otra forma, *ese año, 18.15% de las agresiones estuvieron vinculadas con la elección nacional.*

Como consta en dicho informe, las elecciones fueron un proceso donde periodistas recibieron agresiones no sólo de autoridades o partidos políticos, sino de todas las partes involucradas. Por un lado, voluntarios representantes del Instituto Nacional Electoral (INE), con un desconocimiento sobre la importancia del periodismo y su cobertura de una elección, no permitían a la prensa documentar el proceso durante la jornada electoral. Por otro lado, particulares repetían los discursos pronunciados por el gobierno obradorista y los partidos políticos en los que se acusaba a periodistas y medios de “chayotes”, “vendidos” o incluso “traidores”.¹⁹

La violencia dentro y fuera del proceso electoral significó una constante en la vida del periodismo mexicano. El Estado mexicano, independiente de si se encuentra o no en un proceso electoral, debe reaccionar ante las agresiones a la prensa e investigar aquellos delitos cometidos contra ésta. El hecho de que los ataques y agresiones se sigan traspasando de una administración a otra demuestra la falta de políticas públicas capaces de reducir o eliminar el ciclo de violencia a la cual la prensa está sujeta.

¹⁷ Plataforma de articulación de medios de comunicación y colectivos de personas defensoras de derechos humanos; tiene el objetivo inicial de fortalecer herramientas, procesos y redes para proteger a periodistas y su trabajo en coberturas de alto riesgo, como movilizaciones sociales, elecciones y ataques de grupos de la delincuencia organizada. Para más información, ver <https://informaterompeelmiedo.mx/>.

¹⁸ Red Rompe el Miedo, *Elecciones 2024: Informe Red Rompe el Miedo*, agosto de 2024, <https://informaterompeelmiedo.mx/wp-content/uploads/2024/08/Informe-elecciones-2024-RRM.pdf>

¹⁹ *Ibid.*



2. Las formas: ¿cómo se violentó a la prensa?

Me subieron a un vehículo color gris, sin taparme el rostro, sólo me pidieron ir agachada con la cabeza entre las piernas y que apagara el celular. Me revisaron mi bolso y me trasladaron aproximadamente una hora a un sitio entre maizales [...] Desconozco quiénes sean y sus nombres, sólo puedo describirlos de estatura media, complexión delgada, con bigote y sombrero, con un arma en el lado derecho de su pantalón y unas chicharras de electricidad, celulares en la mesa y cuando llegué me di cuenta que no era la única a la que habían reunido. Había hombres vestidos con ropa de Guardia Nacional, Policía Estatal, Policía Ministerial y otros hombres en el sitio vestidos de civil, además de patrullas fuera del lugar, justo donde se estacionaron.

–Testimonio de periodista víctima de violencia en el estado de Veracruz.²⁰

La extrema vulnerabilidad en la que se encuentran las personas periodistas relata una historia de violencias múltiples, de agresiones donde tanto actores privados como autoridades se ven inmiscuidos en redes de violencia *macrocriminal*. En entrevista con ARTICLE 19, la periodista relató que durante más de cinco meses fue intimidada y amenazada por grupos de delincuencia organizada en Veracruz. Los hechos que narró revelan cómo incluso fue obligada a acudir a una reunión con un grupo armado, bajo la amenaza de que de no hacerlo “sufriría las consecuencias”.²¹

En el lugar, fue interrogada, le exigieron que mencionara a qué medios informativos pertenecía:

Las instrucciones de uno de ellos hacia mi persona fue que les tenía que redactar contra el otro grupo criminal y entregar los escritos, pero también pasar información si en los municipios donde trabajo veo cosas raras o sé de alguna situación policiaca que pudiera ocurrir, me dijeron que no me pasaría nada si cooperaba y que me tienen vigilada.²²

20 Se reservan sus datos por seguridad. ARTICLE 19, entrevista con periodista víctima de violencia en Veracruz, 17 de diciembre de 2024.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*



Así como este testimonio, periodistas de todo el país reportaron a esta organización una serie de agresiones de múltiples formas: desde limitaciones en sus coberturas, llamadas amenazantes, hasta ataques físicos con violencia. Durante el periodo de estudio, de las 18 categorías que documenta ARTICLE 19, nos concentramos en cinco.²³ En primer lugar, con 195 casos (30.52%), *intimidación y hostigamiento*; en segundo, *uso ilegítimo del poder público*, con 99 agresiones documentadas (15.49%); en tercero, *bloqueo o alteración de contenido*, con 91 casos (14.24%); apenas con un caso menos (90, 14.08%), *amenazas* ocupa el cuarto lugar; y en la quinta posición está *ataque físico*, con 47 casos registrados (7.36%). Estos cinco tipos de agresiones concentran 81.69% del total de casos registrados de violencia contra periodistas y medios de comunicación en todo el territorio mexicano.

Tabla 2. Agresiones documentadas por categoría

| AGRESIONES | TOTAL |
|---|-----------------|
| Intimidación y hostigamiento | 195 |
| Uso ilegítimo del poder público | 99 |
| Bloqueo o alteración de contenido | 91 |
| Amenaza | 90 |
| Ataque físico | 47 |
| Privación de la libertad | 28 |
| Ataque a bienes materiales | 19 |
| Remoción de contenido | 18 |
| Acceso ilícito | 17 |
| Dominios o cuentas falsos | 8 |
| Tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes | 7 |
| Ataques de denegación de servicio (DOS, DDOS) | 6 |
| Asesinato | 5 ²⁴ |
| Allanamiento | 4 |
| Desplazamiento | 3 |
| Desaparición | 1 |
| Vigilancia ilegal de comunicaciones | 1 |
| Interrupción a servicios de internet y telecomunicaciones | 0 |
| | 639 |

Fuente: elaboración propia.

Con referencia a la categoría *intimidación y hostigamiento*, se identifica un aumento preocupante de 57.25% con respecto a 2023, cuando se registraron 124 agresiones. En todo el país, periodistas reportan no sólo altos números de comunicaciones intimidatorias por teléfono y en redes sociales, sino actos que buscan generar temor en su función periodística durante coberturas de prensa. No obstante, con 52 casos registrados de campañas de desprestigio, las personas comunicadoras de este país encaran una lucha conti-

23 Para más información sobre la metodología de documentación, se recomienda leer: ARTICLE 19, "Editorial: ARTICLE 19 trabaja para denunciar la violencia contra la prensa de la que no se hace cargo el Estado", comunicado, Ciudad de México, ARTICLE 19, 8 de abril de 2021, <https://articulo19.org/editorial-article-19-trabaja-para-denunciar-la-violencia-contra-la-prensa-de-la-que-no-se-hace-cargo-el-estado/>



nua: no sólo defender su ejercicio de libertad de expresión, sino que deben dedicar tiempo a justificar sus acciones.

Un caso que ejemplifica estas campañas es el de Jaime Barrera, quien fue privado de su libertad por sujetos desconocidos el 11 de marzo de 2024 en el estado de Jalisco.²⁴ Dos días después de que se confirmó su liberación, comenzó una serie de publicaciones en la red social X, antes Twitter, donde se le acusó de haber mentido sobre la privación de su libertad. Algunos de los mensajes verificados por ARTICLE 19 incluso acusaban al periodista de haber estado en un hotel y pedían que “[fuera] despedido de su programa” y “multado y castigado”.

En ese momento, llamó la atención que se difundiera un video de Jaime cuando salía, a las 14:03 horas, de las instalaciones de la radiodifusora por la puerta principal y caminando hacia su vehículo. El video se usó para justificar que “nunca había sido privado de su libertad”. El video en cuestión estaba presuntamente bajo resguardo de las autoridades de Jalisco, lo que podría implicar una posible filtración de las autoridades.

En relación con la categoría *uso ilegítimo del poder público*, los 99 casos registrados pueden agruparse en dos tendencias principales: a) 64 casos de *estigmatización por medio de comunicación oficial*, y b) 21 casos de *hostigamientos judiciales por vías civiles, penales o electorales*. Respecto a este tema, es necesario resaltar que con el paso de los años ha persistido la falta de tolerancia a la crítica y el escrutinio público, principalmente de distintas instancias gubernamentales y de quienes ostentan el poder.

Como se examinó en el pasado informe sexenal de ARTICLE 19, *Derechos pendientes*,²⁵ la llegada de López Obrador a la presidencia representó una embestida histórica del Ejecutivo federal contra la labor periodística. Lejos de generar un espacio de discusión en temas de interés público, el gobierno diseñó una estrategia para descalificar a periodistas y medios de comunicación que cuestionaban la toma de decisiones, además de hacer uso de la tribuna para controlar los temas prioritarios y deslegitimar toda información que discrepara de “los datos oficiales”.

Desde el comienzo de su mandato, Sheinbaum manifestó que emularía la estrategia de comunicación de su antecesor: las conferencias matutinas coloquialmente conocidas como “mañaneras”. Cada día, en punto de las 7:30 horas, comienzan lo que ella denominó “las mañaneras del pueblo”. En esos espacios, la sección de los miércoles del gobierno obradorista “Quién es quién en las mentiras de la semana”, se sustituyó por “El detec-

24 ARTICLE 19, “Jaime Barrera es víctima de campaña de desprestigio y revictimizado tras ser privado de su libertad”, Ciudad de México, ARTICLE 19, <https://articulo19.org/jaime-barrera-es-victima-de-campana-de-desprestigio-y-revictimizado-tras-ser-privado-de-su-libertad/>

25 ARTICLE 19, *Derechos pendientes: informe sexenal sobre libertad de expresión y derecho a la información en México*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 9 de julio de 2024, p.148, <https://articulo19.org/derechospendientes/>



tor de mentiras”, para “analizar las noticias falsas” publicadas por los medios de comunicación, así como en las redes sociales.²⁶

Tabla 3. Agresiones del gobierno federal en las mañaneras: estigmatización, criminalización, doxxing y campaña de desprestigio documentados en el año

| | AMLO | CSP |
|---|------|-----|
| Estigmatización por medio de comunicación oficial | 41 | 1 |
| Criminalización | 2 | |
| Doxxing | 9 | |
| Campaña de desprestigio | 11 | |

Fuente: elaboración propia.

ARTICLE 19 ha advertido cómo en estas conferencias el discurso de los funcionarios públicos federales, estatales y municipales menoscaba la labor periodística y se convierte en una plataforma para agredir directamente a medios y periodistas mediante el estigma, la violencia física y el acoso. Si bien al 31 de diciembre de 2024 sólo se había documentado una agresión vinculada a las mañaneras de la nueva presidenta, a la fecha de este informe, en 2025, ARTICLE 19 ha comenzado a identificar más casos y reitera su preocupación del recurso a este instrumento para violentar a la prensa.

Es preocupante que este tipo de espacios se perpetúen, pese a la transición de gobierno. El día siguiente de su toma de protesta como representante del Ejecutivo federal, y durante su conferencia matutina, Claudia Sheinbaum señaló: “El miércoles le vamos a llamar ‘Detector de mentiras’. Y no solamente se va a hacer una revisión de las mentiras que salen en redes sociales o en algunos medios, sino también vamos a pedir que participe la ciudadanía en este detector de mentiras”.²⁷

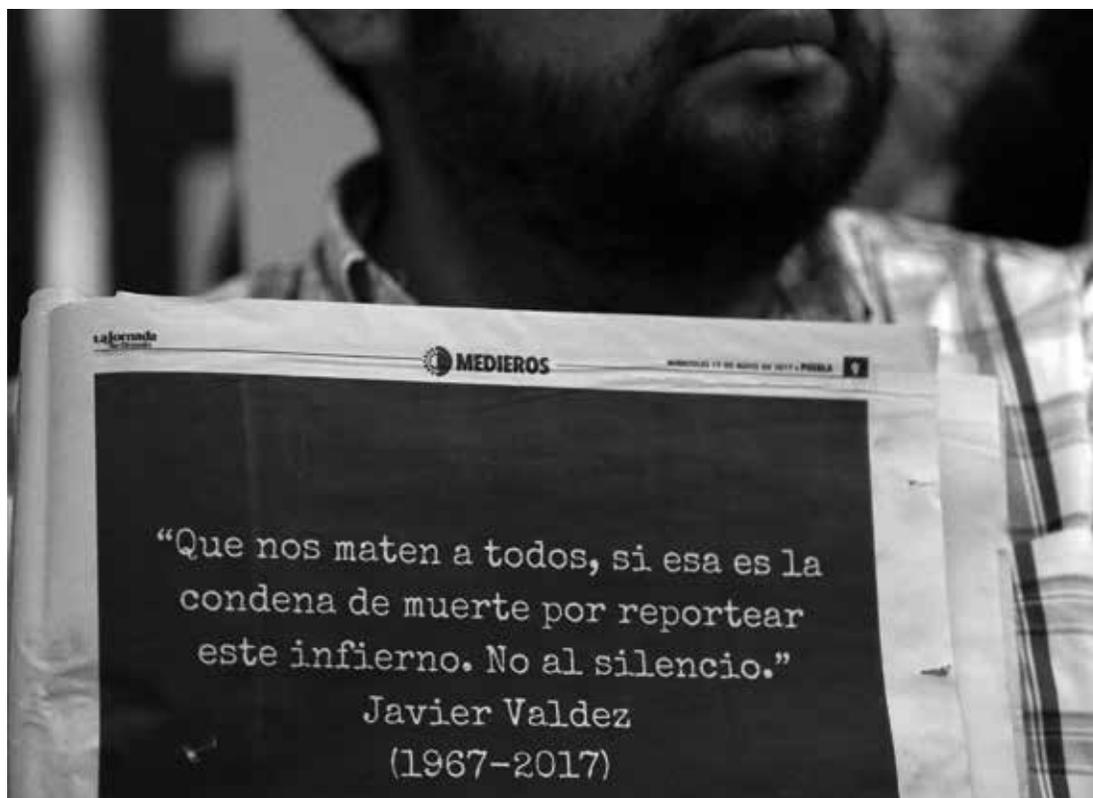
26 Con el fin exponer la supuesta difusión de noticias falsas, Sheinbaum comisionó para esta nueva sección a Miguel Ángel Elorza, periodista y coordinador de la iniciativa Infodemia, que es parte del Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano. Elorza tendrá un papel equivalente al de Ana Elizabeth García Vilchis, quien durante la gestión de López Obrador (2018-2024) se encargaba de la sección “Quién es quién en las mentiras de la semana”, creada en 2021.

“Sheinbaum estrena la sección ‘El detector de mentiras’ para exhibir engaños y criticar opositores”, *Forbes*, 9 de octubre de 2024, <https://forbes.com.mx/sheinbaum-estrena-la-seccion-el-detector-de-mentiras-para-exhibir-enganos-y-criticar-opositores/>

Recordemos que Pedro Vaca Villarreal, relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), pidió en 2022 al presidente Andrés Manuel López Obrador suspender dicho espacio semanal “porque enrarece los mensajes firmes que se deben escuchar de respaldo a la labor periodística y de rechazo a la violencia contra periodistas [...] envía mensajes confusos sobre la intención gubernamental de garantizar la libertad de prensa”.

“La CIDH le pide a AMLO suspender ‘¿Quién es quién en las mentiras?’”, *Expansión política*, 2 de febrero de 2022, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2022/02/02/cidh-pide-suspender-quien-es-quien-en-las-mentiras>

27 Gobierno de México, Presidencia de la República, “Conferencia de prensa de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo”, versión estenográfica, 2 de octubre de 2024, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-la-presidenta-claudia-sheinbaum-pardo-del-2-de-octubre-de-2024>



► Periodistas en una manifestación en Puebla, 2017. Foto: Hilda Ríos / Agencia Cuartoscuro. Fotografía de archivo.

La situación se agrava cuando se repite en otros niveles de gobierno. Tal es el caso del estado de Puebla, donde se homologó un espacio para estigmatizar y deslegitimar la labor periodística.²⁸ De acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, el discurso oficial estigmatizante, que califica el trabajo de la prensa como “mentiras” o “noticias falsas”, o etiqueta a los periodistas como “conservadores” o “del régimen”, no sólo contribuye al deterioro del debate público, sino que además podría incrementar los riesgos inherentes a la labor periodística, en especial en un contexto de escalada de violencia contra personas comunicadoras.²⁹

El acoso judicial se ha convertido en una constante en el país. Con 21 casos documentados en 2024, en promedio cada tres semanas, se comenzó un proceso contra periodistas por sus investigaciones o publicaciones. Seis de éstos, o 28.57%, sucedieron en el marco electoral por violencia política de género. Esto implica que las candidatas abusaron de una normativa que busca proteger a las mujeres, quienes históricamente han visto vulnerada y limitada su participación política. Que las candidatas se hayan valido de esta normativa es un despropósito para las normas que buscan proteger a las mujeres en un entorno patriarcal.

28 Este caso se examina en el apartado sobre dónde ocurrió la violencia, en este mismo capítulo.

29 Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, Sentencia 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. Párr. 139; 20 de octubre de 2021, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1214&IID=2>



2.1 Casos de acoso judicial documentados por ARTICLE 19 en 2024

Tabla 4. Casos de acoso judicial documentados por ARTICLE 19

| | |
|---|----|
| Hostigamiento ministerial o judicial por la vía penal | 10 |
| Hostigamiento judicial por la vía civil | 5 |
| Hostigamiento electoral | 6 |

Fuente: elaboración propia.

La continuidad en el abuso de las normas mexicanas no se limita a las autoridades. ARTICLE 19 ha documentado también que particulares y empresarios con proyección pública también recurren a las fiscalías para iniciar investigaciones contra periodistas que consideran incómodos. Ejemplo de esto es la denuncia de Grupo Salinas y Banco Azteca contra *tuiteros*, comunicadores y periodistas (alrededor de 20 cuentas de usuarios de X). Estas empresas instituyeron “acciones legales contra los autores materiales e intelectuales de las campañas de desprestigio y terrorismo financiero”, por coberturas sobre su desempeño empresarial y por presuntas quejas de algunos internautas.³⁰

El hecho de que no se conozcan los presuntos delitos, ni por qué publicaciones en concreto se presentan las denuncias, podría generar un efecto inhibitor (*chilling effect*),³¹ por el cual no sólo la prensa, sino las y los usuarios de redes sociales limiten sus publicaciones sobre las empresas vinculadas a Banco Azteca. De esta forma, este proceso, junto con las comunicaciones emitidas por los representantes de Banco Azteca y Grupo Salinas, podrían constituir efectivamente un caso de denuncia estratégica contra la participación pública (SLAPP, por sus siglas en inglés).

En lo que concierne a la tercera categoría, *bloqueo o alteración de contenido*, se registraron un total de 91 casos. Esto corresponde a 14.24% del total de agresiones. Los bloqueos informativos buscan principalmente limitar el derecho de acceso a la información de la prensa, ya sea al restringir la participación de periodistas o medios *incómodos* en actos públicos y el acceso a canales de comunicación oficiales, o negar entrevistas específicamente por la línea editorial de un medio.

En cuanto a las *amenazas*, se identificaron 90 casos, lo que representa 14.08% del total. Se identifican principalmente las subcategorías de *amenazas a la integridad de la persona* (53 casos); *amenazas de muerte* (17 casos) y *amenazas de acciones legales* (16 casos). Considerando que cada semana hay en México *entre una y dos amenazas* contra la prensa, es imprescindible que las autoridades tomen acciones prontas para prevenirlas, incluso con investigaciones expeditas y diligentes, ya sea en el ámbito digital o en el físico.

30 ARTICLE 19, “Proceso judicial de Banco Azteca contra periodistas y otros usuarios de redes sociales vulnera libertad de expresión”, Ciudad de México, ARTICLE 19, 25 de julio de 2024, <https://articulo19.org/proceso-judicial-de-banco-azteca-contra-periodistas-y-otros-usuarios-de-redes-sociales-vulnera-libertad-de-expresion/>

31 ECPMF press y Faith Miyandazi, “How to stop SLAPPS – the intentional silencing of critical voices”, European Centre for Press and Media Freedom, (s.f.), <https://www.ecpmf.eu/how-to-stop-slapps-the-intentional-silencing-of-critical-voices/>

Un caso que resalta es el de las amenazas a Fernando Rodríguez González y Obed Jiménez García, director y reportero, respectivamente, del medio digital *Noticias en la Web*, por perfiles de sujetos desconocidos en la red social Facebook, en Ciudad Acuña, Coahuila. Las amenazas digitales se hicieron por mensajes privados, tanto en la página del medio como en los perfiles personales de ambos periodistas.³²



Por último, es necesario señalar que, en lo que respecta a los *ataques físicos*, hubo 47 casos (7.36%). En 41 de éstos se constituyeron como *lesiones*; sin embargo, es sumamente importante destacar que hubo al menos *seis casos de tentativa de asesinato*, por lo que si los atacantes hubieran alcanzado su objetivo, las cifras de asesinatos serían de más del doble de las documentadas. Los estados en los que se cometieron estos atentados fueron Quintana Roo, Michoacán, Sonora, Chiapas y Nuevo León. Respecto a estos atentados, se destacan los casos del periodista Ariel Rodas Grajales y la periodista Victoria Montserrat García Álvarez.

32 ARTICLE 19, "Periodistas de Ciudad Acuña reciben amenazas de muerte: Mecanismo debe fortalecer medidas de protección", Ciudad de México, ARTICLE 19, 5 de agosto de 2024, <https://articulo19.org/periodistas-de-ciudad-acuna-reciben-amenazas-de-muerte-mecanismo-debe-fortalecer-medidas-de-proteccion/>



TENTATIVAS DE HOMICIDIO: ALERTA CONSTANTE

El 21 de agosto de 2024, el periodista Ariel Rodas Grajales, director del medio *Villaflores.com.mx*, fue víctima de un ataque con arma de fuego en el municipio de Villaflores, Chiapas.³³ De acuerdo con la documentación reunida por ARTICLE 19, alrededor de las 00:30 horas, el periodista se encontraba en su domicilio descansando, cuando sujetos desconocidos ingresaron en éste forzando la puerta de la calle, hicieron varias detonaciones de arma de fuego y huyeron del lugar. Como resultado de este atentado, el periodista recibió un impacto en el abdomen y fue auxiliado por los servicios de emergencia y trasladado a un nosocomio donde necesitó al menos dos cirugías. Esta agresión se dio horas después de que el periodista publicara sobre el cobro de piso en la región.

El domingo 7 de diciembre, Victoria Montserrat García Álvarez fue atacada a balazos en Morelos, Nuevo León. La reportera del medio digital *Marmat Noticias* regresaba de cubrir el encendido de un árbol navideño en un hotel,³⁴ cuando sujetos desconocidos dispararon contra el vehículo en el que viajaba y García Álvarez resultó herida en el brazo izquierdo. Victoria logró conducir hasta un destacamento de la Agencia Estatal de Investigaciones (AEI) para pedir ayuda. De acuerdo con la documentación reunida por ARTICLE 19, la cobertura que hace Victoria se enfoca en la sección de sociales, pero su esposo, Ricardo Martínez Tijerina, quien es director del mismo medio, cubre política y ha tenido roces con el presidente municipal de Allende.

33 “Alianza de Medios Mx exige se esclarezca ataque contra el periodista Ariel Grajales”, *El Sol de México*, 21 de agosto de 2024, <https://oem.com.mx/elsoldemexico/mexico/alianza-de-medios-mx-exige-se-esclarezca-ataque-contra-periodista-ariel-grajales-13114899>

34 Aguilar, Israel, “Red de periodistas del noreste condena el ataque armado contra la comunicadora Victoria García en Nuevo León”, *Infobae*, 2 de diciembre de 2024, <https://www.infobae.com/mexico/2024/12/02/red-de-periodistas-del-noreste-condena-el-ataque-armado-contra-la-comunicadora-victoria-garcia-en-nuevo-leon/>



2.2 Cuando informar cuesta la vida: violencia letal en 2024

Los asesinatos de periodistas constituyen la forma más extrema y repudiable de violencia y censura. Como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros hechos de hostigamiento. Estos actos “constituyen graves obstáculos para el pleno ejercicio de la libertad de expresión”.³⁵

Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, en México fueron asesinados y asesinadas 47 periodistas³⁶ y 31 permanecen desaparecidos (cuatro han sido desaparecidos en el presente gobierno).³⁷

Quizás por motivos vinculados con su labor, en 2024, cuatro periodistas fueron asesinados: Roberto Carlos Figueroa, en el estado de Morelos; Víctor Alfonso Culebro Morales, en Chiapas; Alejandro Alfredo Martínez Noguez, en Guanajuato, y Mauricio Cruz Solís, en Michoacán. Tres de estos hechos se suscitaron durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Mauricio Cruz Solís fue privado de la vida el 29 de octubre de este año, convirtiéndose en el primer periodista asesinado durante el gobierno de Claudia Sheinbaum.³⁸

Lamentablemente, también en 2024, el periodista Víctor Manuel Jiménez Campos, quien desapareció desde 2020, en Guanajuato, fue encontrado sin vida.³⁹ El 10 de junio de 2024, familiares y amigos de Víctor Manuel fueron notificados sobre el hallazgo de su cuerpo, cuya identidad fue confirmada con pruebas de ADN. Esto ocurrió tras búsquedas en marzo en San Salvador Torrecillas, el municipio donde se le vio por última vez. Hasta la fecha, la familia no tiene información sobre los detalles de su muerte, ya que la Fiscalía General del Estado de Guanajuato no les ha dado información sobre los avances en la investigación, dejándolos en la incertidumbre.⁴⁰

35 Organización de Estados Americanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE), “La RELE repudia los asesinatos de periodistas en la región y llama a los Estados a redoblar esfuerzos para prevenir y proteger a la prensa”, Comunicado de prensa R106/23, 1 de junio de 2023, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1277&IID=2>

36 ARTICLE 19, *Periodistas asesinados...*, *op. cit.*

37 Jorge Molontzin Centlal (Sonora), Roberto Carlos Flores Mendoza (Chiapas), Alan García Aguilar (Guerrero) y Juan Carlos Hinojosa Viveros (Veracruz). ARTICLE 19, *Periodistas desaparecidos*. Ciudad de México, ARTICLE 19, [2024], <https://articulo19.org/periodistas-desaparecidos/>

38 ARTICLE 19 tiene conocimiento de al menos otros nueve homicidios de periodistas. No obstante, tras la revisión de nuestra propia documentación y la de otras organizaciones afines, no se hallaron pruebas que relacionen estos asesinatos con la actividad periodística. Sin embargo, es responsabilidad del Estado llevar a cabo investigaciones sobre todos los asesinatos ocurridos en el país y asegurar que no se repitan estos actos violentos.

39 ARTICLE 19, “Ante los asesinatos de Víctor Alfonso Culebro y Víctor Manuel Jiménez, el Estado mexicano debe actuar”, 1 de julio de 2024, <https://articulo19.org/ante-los-asesinatos-de-victor-alfonso-culebro-y-victor-manuel-jimenez-el-estado-mexicano-debe-actuar/>

40 *Ibid.*


Tabla 5. Periodistas asesinados por posible vínculo con su labor

| Fecha | Nombre | Estado | Medio |
|-----------------------------|-----------------------------------|------------|-----------------------------------|
| 29 de octubre de 2024 | Mauricio Cruz Solís | Michoacán | Radorama Noticias/Minuto X Minuto |
| 4 de agosto de 2024 | Alejandro Alfredo Martínez Noguez | Guanajuato | El Hijo del Llanero Solitito |
| 28 de junio de 2024 | Víctor Alfonso Culebro Morales | Chiapas | Realidades y Radio Fórmula |
| 26 de abril de 2024 | Roberto Carlos Figueroa | Morelos | Acá En El Show |
| (?) Desaparecido desde 2020 | Víctor Manuel Jiménez Campos | Guanajuato | Rotativo Digital |

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, el asesinato de Roberto Carlos Figueroa ocurrió en medio del proceso electoral a nivel federal, estatal y municipal. Las elecciones de 2024 se destacaron como las más grandes en la historia de México.⁴¹ Sin embargo, también se vieron marcadas por una violencia desmedida.⁴² Roberto Carlos era un periodista crítico, conocido por sus programas políticos y su oposición a la administración de Cuauhtémoc Blanco. Sus últimas coberturas incluyeron el proceso electoral y el asesinato de Mario Aguirre, candidato a la alcaldía de Tetecala. Un colega periodista mencionó a ARTICLE 19 que Roberto había notado la presencia de personas desconocidas cerca de su trabajo y había sufrido intentos de acceso no autorizados a sus redes sociales. Además, en las oficinas de *Acá en el Show*, *La puritita verdad*, uno de los medios en el que laboraba, se cometió un robo con allanamiento.⁴³

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la impunidad tiene un efecto inhibitorio significativo en la libertad de expresión, al generar consecuencias especialmente graves para la democracia, ya que no sólo crea un ambiente adverso para los medios de comunicación, sino que también erosiona la confianza de las víctimas y sus familiares en las instituciones estatales y provoca autocensura entre los periodistas.⁴⁴ Por ello, las autoridades mexicanas deben investigar los asesinatos de periodistas y castigar a los culpables, priorizando su labor tomando en cuenta las posibles hipótesis sobre estos crímenes.

En vista de lo anterior, el asesinato del periodista Alejandro Alfredo Martínez Noguez, conocido como *El Hijo del Llanero Solitito*, acontecido el 4 de agosto, resalta la grave situación de la libertad de prensa en México, donde, a pesar de las medidas de protección, persisten la impunidad y la falta de garantías para los periodistas. Alejandro regresaba de cubrir un accidente de tráfico y viajaba con acompañantes de protección en un automóvil provisto por la municipalidad cuando, de acuerdo con fuentes oficiales, una camioneta blanca los alcanzó en la Carretera Federal 45, en el trayecto entre Villagrán y Celaya. Des-

41 Por la cantidad de ciudadanos registrados en el padrón electoral y por la celebración de elecciones en las 32 entidades del país y la elección de más de 20,375 cargos públicos. INE, Elecciones 2024, <https://ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2024/>

42 “Con más de 500 incidentes, el proceso electoral 2023-2024 fue el más violento”. *Animal Político*, 3 de julio de 2024, <https://animalpolitico.com/elecciones-2024/violencia-electoral/proceso-electoral-violencia-incidentes>

43 Dato como parte de la investigación de Reporteros sin Fronteras, <https://rsf.org/es/m%C3%A9xico-rsf-participa-en-la-investigaci%C3%B3n-para-esclarecer-el-asesinato-del-periodista-roberto-carlos>

44 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “RELE condena el asesinato del periodista Víctor Morales en México y urge una investigación diligente y exhaustiva”, 12 de julio de 2024, <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/expresion/prensa/comunicados/2024/163.asp>



de ese vehículo, individuos no identificados comenzaron a dispararles. Como resultado, los dos acompañantes sufrieron heridas y Martínez perdió la vida.⁴⁵

Alejandro Martínez se especializaba en temas de seguridad y justicia. Tenía más de 35 años de experiencia en distintos medios. Recientemente, había cubierto un homicidio, robos de vehículos y una desaparición, además de informar sobre actividades culturales y sociales. Su trabajo lo llevó a afrontar situaciones peligrosas, incluido un intento de asesinato en noviembre de 2022, cuando un hombre armado, desconocido, trató de ingresar en su domicilio. Tras lo ocurrido, se comunicó con autoridades del gobierno de Guanajuato y el Mecanismo Federal de Protección para Personas Defensoras y Periodistas para establecer un plan de seguridad.

Además de los asesinatos de periodistas, en 2024, ARTICLE 19 documentó 23 agresiones que son graves violaciones a los derechos humanos, como tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes, privaciones de la libertad, secuestros y ataques armados que se configuraron como tentativas de homicidio de integrantes de la prensa. Tales embates representaron 3.93% del total de agresiones anuales. Durante 2024, ARTICLE 19 registró 10 privaciones de la libertad de miembros de la prensa, de las cuales, dos fueron secuestros.⁴⁶ En la Ciudad de México, Guanajuato y Michoacán se reportaron cinco casos de tratos crueles, inhumanos y degradantes; en Veracruz, un caso de tortura y en la capital del país un hecho de tortura sexual contra una periodista.

2.3 La esfera virtual: una de cada cinco agresiones en línea

Tenemos otro flanco abierto, los ataques digitales. No sólo son un cardumen de bots echados a la web que insulta y degrada en redes sociales. También se vulnera la información mediante piratas informáticos que se roban información sensible. Que utilizan la tecnología de geolocalización o mensajería instantánea para amedrentar. Que golpean día con día hasta generar grietas en la coraza que hemos aprendido a cargar.⁴⁷

45 ARTICLE 19, *Asesinato de Alejandro Martínez Noguez en Guanajuato*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 6 de agosto de 2024, <https://articulo19.org/asesinato-de-alejandro-martinez-noguez-en-guanajuato/>

46 Cinco privaciones ilegales de la libertad de voceadores ocurrieron en San Luis Potosí, una en Michoacán, otra en Guerrero y una más en Jalisco. Los secuestros de dos periodistas se suscitaron en Michoacán y Morelos.

47 ARTICLE 19, entrevista con Yohali Reséndiz, 5 de diciembre de 2024.



El 28 de noviembre, alrededor de las 14:00 horas, Reséndiz recibió una amenaza y un video intimidatorio a través de la aplicación de mensajería *WhatsApp*. En el video se mostraba un cadáver. Horas más tarde, en una llamada telefónica de un número desconocido, un individuo le dijo “Ya deja de publicar mamadas” y amenazó con violarla y “hacerla pedacitos”. La periodista dio a conocer estos hechos a través de sus redes sociales.⁴⁸ De acuerdo con el testimonio de la periodista a esta organización, estas agresiones han ocurrido posterior a la publicación de sus investigaciones en las que ha expuesto corrupción en el gobierno estatal de Morelos, principalmente, y otras dependencias como la Coordinación de Movilidad y Transporte del estado.

Como lo relata Yohali, en los últimos años, las agresiones contra la prensa han experimentado una transformación con la expansión del ámbito digital, generando nuevas formas de violencia a la prensa. Este año ARTICLE 19 documentó que de las 639 agresiones documentadas en el año, 140 se cometieron en el ámbito digital. *Esto significa que 21.91%, o al menos una de cada cinco agresiones, fue en línea.*

Tabla 6. Agresiones contra la prensa por tipo de agresión

| AGRESIONES | TOTAL | DIGITALES |
|---|-------|-----------|
| Intimidación y hostigamiento | 195 | 54 |
| Uso ilegítimo del poder público | 99 | 10 |
| Bloqueo o alteración de contenido | 91 | 5 |
| Amenaza | 90 | 21 |
| Ataque físico | 47 | 0 |
| Privación de la libertad | 28 | 0 |
| Ataque a bienes materiales | 19 | 0 |
| Remoción de contenido | 18 | 18 |
| Acceso ilícito | 17 | 17 |
| Dominios o cuentas falsos | 8 | 8 |
| Tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes | 7 | 0 |
| Ataques de denegación de servicio (DOS, DDOS) | 6 | 6 |
| Asesinato | 5 | 0 |
| Allanamiento | 4 | 0 |
| Desplazamiento | 3 | 0 |
| Desaparición | 1 | 0 |
| Vigilancia ilegal de comunicaciones | 1 | 1 |
| Interrupción a servicios de internet y telecomunicaciones | 0 | 0 |
| | 639 | 140 |

Fuente: elaboración propia.

Si bien, tanto periodistas hombres como mujeres son víctimas de la violencia en línea, el ámbito digital también se ha prestado para generar una violencia diferenciada hacia las mujeres y periodistas de la comunidad LGBT+. En cuanto a este tipo de ataques, las muje-

48 Alerta, *Organizaciones condenan amenaza de muerte y violencia sexual en contra de periodista Yohali Reséndiz*, ARTICLE 19, 6 de diciembre de 2024, <https://articulo19.org/organizaciones-condenan-amenaza-de-muerte-y-violencia-sexual-en-contra-de-periodista-yohali-resendiz/>



res fueron víctimas de 45 ataques (o el 32.14% de las agresiones en línea). Es importante señalar que de los cuatro ataques registrados contra mujeres trans en 2024, las cuatro fueron en línea. De acuerdo con el estudio *Violencia en línea contra las mujeres periodistas*,⁴⁹ presentado por la UNESCO en 2020, el 73% de las mujeres periodistas encuestadas dijo haber sufrido violencia en línea en al menos una ocasión, y sus efectos son aún más severos debido a la naturaleza sexista y machista de los ataques.

El efecto de las agresiones digitales es aún más grave en contextos donde las mujeres periodistas cubren temas políticos, de derechos humanos o de violencia de género. La amplificación de los ataques en redes sociales puede generar una “cultura del miedo” que, como dijo Yohali, “golpean día con día hasta generar grietas en la coraza que hemos aprendido a cargar”. ARTICLE 19 señala, como lo ha venido haciendo desde hace varios años, la importante necesidad de generar protocolos de acción conjunta entre las distintas autoridades, que permitan realizar investigaciones diligentes sin infravalorar el nivel de riesgo que representan las agresiones desde el ámbito digital.

3. Violencia en las entidades: ¿dónde ocurrió?

En 2024, en al menos una ocasión, se agredió a la prensa en todas las entidades federativas del territorio mexicano. Ningún estado de la República puede jactarse de estar ausente de la violencia que aqueja a la prensa. Esta sección hace un recorrido de las entidades de la República con más agresiones, recordando que un bajo número de registros no es indicativo de la existencia de condiciones idóneas de seguridad para ejercer el periodismo, sino que también pudiera implicar lo contrario. La falta de denuncia podría responder a un clima hostil en donde impera el miedo, a grado tal, que la prensa opta por guardar silencio ante la violencia, como se observa en el apartado sobre zonas de silencio en las fronteras.

49 Posetti, Julie et.al, *Violencia en línea contra las mujeres periodistas: instantánea mundial de la incidencia y las repercusiones*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Programa Multidonante para la Libertad de Expresión y la Seguridad, de los Periodistas, 2020, <https://www.icfj.org/sites/default/files/2021-03/Online%20Violence%20Against%20Women%20Journalists%20Global%20Snapshot%20Spanish.pdf>



Tabla 7. Agresiones por entidad federativa

| ENTIDAD FEDERATIVA | TOTAL | DIGITALES |
|--------------------------|-------|-----------|
| Ciudad de México | 170 | 35 |
| Guerrero | 51 | 9 |
| Veracruz | 42 | 11 |
| Puebla | 33 | 9 |
| Guanajuato | 32 | 10 |
| Sinaloa | 33 | 10 |
| San Luis Potosí | 27 | 12 |
| Baja California | 22 | 5 |
| Estado de México | 21 | 3 |
| Oaxaca | 19 | 1 |
| Quintana Roo | 17 | 1 |
| Tlaxcala | 17 | 1 |
| Sonora | 15 | 5 |
| Coahuila | 14 | 3 |
| Michoacán | 14 | 3 |
| Jalisco | 13 | 5 |
| Chihuahua | 11 | 1 |
| Morelos | 12 | 2 |
| Yucatán | 11 | 1 |
| Chiapas | 10 | 3 |
| Durango | 8 | 1 |
| Tamaulipas | 9 | 0 |
| Colima | 6 | 4 |
| Hidalgo | 6 | 0 |
| Nuevo León | 5 | 2 |
| Baja California Sur | 4 | 1 |
| Nayarit | 4 | 0 |
| Campeche | 3 | 0 |
| Querétaro | 3 | 0 |
| EXTRANJERO ⁵¹ | 3 | 2 |
| Aguascalientes | 2 | 0 |
| Tabasco | 1 | 0 |
| Zacatecas | 1 | 0 |
| | 639 | 140 |

Fuente: elaboración propia.

Los primeros cinco estados de la República en cuanto a número de agresiones contra la prensa son la Ciudad de México, Guerrero, Veracruz, Puebla y Guanajuato. Estas cinco entidades representan ya el 51% de los casos documentados de violencia contra periodistas y medios en todo el país.



3.1 CDMX: concentración de la violencia en la capital

En 2024, la Ciudad de México, a pesar de ser la capital del país, ha sido escenario de un aumento preocupante en las agresiones contra periodistas. Con 170 casos documentados ese año. Desde 2019, la Ciudad de México es la entidad con mayor número de agresiones contra de la prensa.⁵⁰ En comparación con 2023 (115 agresiones), esto representa un aumento de 47.83% de la violencia contra periodistas y medios de comunicación.

Del total de agresiones, las principales categorías que se perpetraron contra la prensa en la Ciudad de México fueron *uso ilegítimo del poder público* registrado en 60 casos (35.29% de los casos en la capital) e *intimidación y hostigamiento*, documentada en 54 ocasiones (31.75%). En relación con el tipo de perpetrador, fueron principalmente *funcionarios públicos* quienes en 81 ocasiones cometieron estas agresiones, lo que representa casi 48% del total de éstas, en tanto que en 43 de los casos los perpetradores fueron *particulares* (25.29%).

El crecimiento de las agresiones por parte del gobierno federal está vinculado al monitoreo efectuado año con año en el marco de las conferencias matutinas de Andrés Manuel López Obrador ofrecidas en el Palacio Nacional durante todo su mandato.⁵¹ La Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha observado que los mensajes oficiales de rechazo a la violencia suelen ser escasos si se comparan con los recurrentes señalamientos estigmatizantes provenientes de las más altas autoridades.⁵²

Un caso que ejemplifica la violencia del gobierno federal contra la prensa fue el de Reyna Haydée Ramírez.⁵³ El 28 de junio de 2024, Reyna Haydée participó en la mañanera del Ejecutivo federal. Ahí hizo distintas preguntas al entonces presidente. A lo largo de la sesión hubo una amplia discusión y cuestionamientos entre la periodista y el presidente.

50 ARTICLE 19, Informes anuales: 2019, *Disonancia: voces en disputa*, 2020, *Distorsión: el discurso contra la realidad*, 2021, *Negación*, 2022, *Voces contra la Indiferencia*, y el Informe sexenal 2023, *Derechos pendientes*, Ciudad de México, ARTICLE 19, <https://articulo19.org/informes-especiales/>

51 *Ibid.*

52 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE), *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 2022, vol.2, párr. 944, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/IA2022ESP.pdf>

53 ARTICLE 19, "ONGS de libertad de expresión reprueban bloqueo informativo y agresiones contra Reyna Haydée Ramírez", Ciudad de México, ARTICLE 19, 3 de julio de 2024, <https://articulo19.org/ongs-de-libertad-de-expresion-reprueban-bloqueo-informativo-y-agresiones-contra-reyna-haydee-ramirez/>



El lunes 1 de julio, personal del Palacio Nacional le negó la entrada a Reyna Haydée. En entrevista con ARTICLE 19, la periodista relató que cuando intentó ingresar al recinto, la persona encargada de dar acceso le dijo que no, “no podía pasar”. Al preguntar la razón de la negativa, le respondió: “esas instrucciones me dieron”. Momentos después, Reyna se comunicó vía WhatsApp con Jesús Ramírez Cuevas, vocero del Gobierno de la República, para señalar la situación, quien le respondió que le negaba el acceso porque “violaste el reglamento por mucho”, sin especificar la reglamentación ni la duración de la “suspensión”. Cabe resaltar que este hecho tuvo lugar sin previo aviso a la periodista.⁵⁴

Es preciso resaltar que, pese a que había lineamientos públicos para las mañaneras, la aplicación de los protocolos y las posibles sanciones no estaban claramente definidas. Las sanciones estaban sujetas a discreción del personal de la Oficina de Comunicación Social de la Presidencia. Ello permitía que tanto los protocolos como las sanciones se siguieran y aplicaran de manera arbitraria y política. Las mañaneras se constituyeron así un espacio donde no era bienvenida la prensa crítica.

3.2 Guerrero: amenazas desde los poderes municipales

Históricamente, Guerrero se sitúa entre los cinco estados del país más peligrosos para la prensa. La entidad ha estado marcada por una persistente violencia relacionada con el crimen organizado y la corrupción política. En 2024, se mantuvo en la segunda posición con un total de 51 ataques registrados; este puesto lo ocupó también en 2023, con 48 casos. Las cifras muestran la persistencia de un entorno hostil a la labor periodística en la entidad.

En su informe sexenal, esta organización destacó que los periodistas que tratan cuestiones relacionadas con el narcotráfico y los vínculos entre autoridades y grupos criminales son los más vulnerables; están expuestos a la violencia en medio de la crisis de impunidad imperante en el país. Esto ha generado un ambiente de desconfianza hacia las autoridades locales y una sensación de desamparo entre los comunicadores. Así, las y los periodistas y los medios de comunicación que informan sobre el crimen organizado en Guerrero corren el riesgo de ser silenciados, ya sea por las balas de los criminales o por la indiferencia de las autoridades.

Del total de agresiones, se registraron 20 casos como *intimidación*; 11 de ellos como *bloqueo o alteración de contenido*. Los principales agresores registrados son personas *funcionarias públicas*, quienes agredieron a la prensa en 25 de los 51 casos, lo que representa 49% del total de ataques contra periodistas y medios de comunicación. En Guerrero, 18 de los 51 casos, es decir, *uno de cada tres*, están *vinculados a autoridades municipales*.

54 Ibid.

3.3 Veracruz: entre la impunidad del pasado y nuevas violencias

Hablar de Veracruz supone intrínsecamente un contexto hostil para la labor periodística. Con el mayor número de asesinatos registrados desde el año 2000, se mantiene como el estado más letal para periodistas.⁵⁵ En 2024, esta entidad ocupó el tercer lugar con mayor número de agresiones registradas contra la prensa. La región padece de una fuerte presencia del crimen organizado, lo que genera un clima de intimidación y amenazas constantes hacia los comunicadores. En 2024, se documentaron en esta entidad 42 ataques y agresiones, que corresponden a 6.59% del total en el país. La intimidación y hostigamiento se documentaron en 14 casos (33.33% de los registros en el estado). Le siguen las categorías de *amenazas y bloqueos informativos o alteraciones de contenido* con seis cada una.

La violencia contra la prensa, presente y pasada, permanece impune, es un yugo para Veracruz, y propicia que aumenten los niveles de violencia en el estado. El gobierno de Cuitláhuac García y la fiscalía del estado no lograron esclarecer los casos de periodistas asesinados durante los gobiernos de Javier Duarte y Miguel Ángel Yunes. Tampoco los sucedidos durante su propio mandato. El mensaje que se transmite cuando no se investiga es muy claro: pueden continuar las agresiones a periodistas y no habrá consecuencias. Ese mensaje tiene mayores repercusiones en esta entidad federativa, la cual acumula el mayor número de asesinatos de periodistas en lo que va del siglo.

Tanto es así, que la violencia contra la prensa en Veracruz se ha diversificado en cuanto a quiénes agreden: los perpetradores de estas agresiones fueron casi a la par *particulares* y *agresores sin elementos suficientes* (10 casos en cada grupo), seguidos por *funcionarios públicos* y *fuerzas de seguridad civiles* (policías) con nueve casos por grupo.



► Familiares, colegas y amigos del fotoperiodista Rubén Espinosa (asesinado el 31 de julio de 2015 en un multihomicidio y feminicidio en la colonia Narvarte, CDMX) protestan en Xalapa, Veracruz, a 9 años de impunidad del caso. Foto: ARTICLE 19 MX-CA.



RECORDANDO A MOISÉS SÁNCHEZ: UN CASO AÚN EN LA IMPUNIDAD

Siempre le decíamos:

–¿Por qué lo haces si nadie te lo va a agradecer?.

Respondía:

–Es mi parte. Si nosotros tenemos miedo

no van a cambiar las cosas. Tener miedo no es una opción.

Sobre Moisés Sánchez, periodista asesinado en 2015, en Veracruz ⁵⁶

Quando se publique este informe, habrán pasado ya 10 años de la desaparición y posterior asesinato de Moisés Sánchez Cerezo. Moisés era un periodista aguerrido, con visión social y ganas de cambiar sus comunidades. “Él reportaba, escribía, imprimía, copiaba y también distribuía La Unión. Casa por casa, por las calles del municipio”.⁵⁷ El 24 de enero de 2015, el cuerpo de Sánchez Cerezo fue hallado sin vida. Apenas 22 días antes, el 2 de enero, había sido secuestrado en su hogar en Medellín de Bravo, Veracruz, por un grupo armado. Así, hace 10 años, se confirmó su muerte, lo que dio comienzo a la lucha de la familia Sánchez por obtener justicia. A un decenio de estos sucesos, aún hay perpetradores prófugos, vacíos en la investigación, ausencia de una reparación integral del Estado y falta de voluntad política para reunirse con las víctimas.

En enero de 2025, en conmemoración del décimo aniversario, su familia, e integrantes de la Red Nacional en Memoria y Lucha de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos pidieron a la gobernadora de Veracruz, Rocío Nahle, que agendara reuniones de seguimiento con ellos y las decenas de otros casos con familiares periodistas asesinados. La funcionaria del estado de Veracruz respondió: “¿Para qué?”.⁵⁸

3.4 Puebla y Guanajuato: alto riesgo en coberturas

El estado de Puebla se situó en el cuarto lugar de las entidades más violentas para la prensa, con un total de 33 agresiones; Guanajuato le siguió de cerca con 30 casos. En ambas entidades, además de las agresiones físicas, los periodistas afrontan una constante coacción y censura indirecta. En los dos estados hay altos números de violencia perpetrada por sujetos desconocidos (13 en Puebla, 11 en Guanajuato), así como intimidaciones por particulares y restricciones impuestas por las autoridades.

Periodistas de las dos entidades han relatado situaciones de violencia física (cuatro en cada entidad), así como actos intimidatorios en coberturas (seis en Guanajuato, tres en

⁵⁶ Mónaco, P. et al., *Ya nadie publica eso: derecho a la verdad, violencia contra la prensa y afectaciones a comunidades y colegas*, Ciudad de México, ARTICLE 19, agosto de 2020, https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/09/INFORME-A19-1_FINAL_V.pdf

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ ARTICLE 19, “A una década de la desaparición y homicidio de Moisés Sánchez, gobierno de Veracruz no debe ser indiferente”, Ciudad de México, ARTICLE 19, 3 de enero de 2025, <https://articulo19.org/a-una-decada-de-la-desaparicion-y-homicidio-de-mois-es-sanchez-gobierno-de-veracruz-no-debe-ser-indiferente/>



Puebla). Tal es el caso de Yessica Ayala de *Contextos Noticias* y *Diario Cambio*, así como Joselyn Meneses, también de *Contextos Noticias*, quienes arribaron la mañana del 11 de junio a la comunidad de San Jerónimo Coyula, Puebla. Las periodistas fueron informadas que desde la noche previa se estaba alertando de un presunto linchamiento de cuatro personas acusadas de robo. Una vez en la zona, la periodista Joselyn Meneses descendió del vehículo en el que viajaba y comenzó a hacer una transmisión de lo que estaba sucediendo. Cuando los pobladores se percataron de que alguien grababa con un teléfono móvil, rápidamente se aproximaron a las periodistas. Cerca de 15 personas rodearon el vehículo. Yessica estaba dentro y Joselyn Meneses se metía de nuevo en el auto y buscaba sus documentos para identificarse como periodista. Los pobladores les exigieron a las periodistas que dejaran de grabar: “¡Aquí no se puede grabar! ¡No queremos prensa, no queremos cámaras!”. A Joselyn intentaron arrebatárle el teléfono celular, exigiéndole que borrara todo el contenido, a lo cual accedieron. Sin embargo, fueron retenidas en el lugar durante más de media hora. Las periodistas comenzaron a dialogar con sus captores y ellos aceptaron que se retiraran con la condición de que se presentaran ante la multitud y borrarán todo el material que habían obtenido.⁵⁹

3.5 Sinaloa y Chiapas: ¿las fronteras como nuevas zonas de silencio?

*¿Que si Sinaloa es una zona de silencio? Sí, claramente. Hay regiones adonde es imposible llegar, sobre todo las rurales, como Elota, San Ignacio y Cosalá. Y entonces es un doble silencio, porque como reporteros no podemos decir lo que está pasando, no se puede acudir al lugar de los hechos muchas veces. Sabemos que hubo una balacera o un enfrentamiento fuerte en la noche, pero ni cómo llegar; nadie las cubre y entonces prolifera la información de las redes sociales que muchas veces las manejan grupos del crimen organizado y por su lado, el gobierno trata de matizar y calla muchas cosas, y pues siempre dice que todo va bien. Entonces, el miedo se contagia.*⁶⁰

Las “zonas de silencio” son territorios donde la libertad de expresión se ve gravemente restringida, y donde los periodistas no pueden desempeñar su trabajo de manera segura y sin temor a represalias. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha observado la concentración de violencia contra comunicadores en zonas alejadas de las capitales, particularmente zonas de tránsito o fronteras, o en ambos lugares.⁶¹

En aquellas regiones en las que las organizaciones criminales tienen una fuerte presencia, los periodistas están en medio del fuego cruzado y en muchas ocasiones para salvaguardar la vida o la integridad física, e incluso para mantenerse en la profesión, deben alinearse a los intereses de algún poder, lo que supone dejar de informar y guardar silen-

59 ARTICLE 19, “Preocupa a Red de Periodistas de Puebla y ARTICLE 19 falta de condiciones para ejercer la labor periodística en Atlixco”, Ciudad de México, ARTICLE 19, 14 de junio de 2024, <https://articulo19.org/preocupa-a-red-de-periodistas-de-puebla-y-article-19-falta-de-condiciones-para-ejercer-la-labor-periodistica-en-atlixco/>

60 ARTICLE 19, entrevista con Aarón Ibarra, periodista de Sinaloa, 6 de diciembre de 2024.

61 Organización de Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ZONAS SILENCIADAS: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17. Marzo 15 de 2017, https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/zonas_silenciadas_esp.pdf



cio.⁶² Cuando se desata la violencia sociopolítica, es preciso seguir analizando las repercusiones concentradas en alguna zona geográfica en particular. Un ejemplo de esto son los estados de Sinaloa y Chiapas, donde a pesar de altos niveles de violencia registrada, la prensa no necesariamente se informó sobre un mayor número de agresiones.

En el caso de la frontera sur, en Chiapas se reportaron 662 homicidios dolosos en 2024, lo que lo volvió el año más violento desde 2004,⁶³ con un notable incremento en los delitos perpetrados con arma de fuego. La actividad de grupos como el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), Los Zetas y otros actores locales, como grupos de autodefensa y bandas criminales, ha incrementado la violencia en las calles, pero también en las instituciones políticas y sociales. Los periodistas que intentan cubrir estos temas a menudo deben afrontar una presión inimaginable.

En el norte, tras el arresto el 25 de julio de 2024 de Ismael *El Mayo* Zambada, uno de los líderes del narcotráfico en el estado, la tensión entre los grupos de la delincuencia organizada se agudizó en Culiacán y sus alrededores. De acuerdo con las cifras oficiales, el promedio de asesinatos diarios en Sinaloa se incrementó en 347% de enero a octubre de 2024.⁶⁴ Dicha situación empeoró tras el inicio de la ola de violencia en Culiacán, en septiembre de ese año. Desde que comenzó la disputa entre los dos grupos criminales de la entidad, Sinaloa acumula 694 asesinatos y 812 personas privadas de la libertad.⁶⁵

La violencia fue tal que Francisco Jesús Leana Ojeda, comandante de la Tercera Región Militar y máxima autoridad del Ejército en Sinaloa, dijo en conferencia de prensa que la seguridad en el estado y el cese a los hechos de violencia no depende de las fuerzas castrenses, sino de que los grupos criminales dejen de enfrentarse entre sí: “No depende de nosotros, depende de los grupos antagónicos dejen de hacer confrontación entre ellos y que estén dejando a la sociedad en paz”.⁶⁶

Las repercusiones para la prensa son múltiples, pues, por un lado, debe decidir si siguen publicando sobre estos hechos bajo un alto riesgo, o si mejor cambian de cobertura. “Las primicias ya no existen. Atrás quedó la idea de ganar una nota”. Ernesto Martínez, conocido en el gremio como *Pepis*, es un reportero con más de 30 años de trayectoria en la cobertura de la fuente de seguridad, más conocida como “nota roja”.

62 *Ibid.*

63 Canseco, A., “Chiapas registra 662 homicidios dolosos en 2024, el año más violento desde 2004”, *El Heraldo de Chiapas*, 21 de enero de 2025, <https://oem.com.mx/elheraldodechiapas/policiaca/incremento-de-homicidios-dolosos-en-chiapas-datos-alarmanentes-de-2024-21270745>

64 Álvarez, Carlos, “Aumenta 347% promedio de homicidios en Sinaloa tras el inicio de la ola de violencia”, *Noroeste*, 12 de noviembre de 2024, <https://www.noroeste.com.mx/nacional/aumenta-347-promedio-de-homicidios-en-sinaloa-tras-el-inicio-de-la-ola-de-violencia-DE9350858>

65 “Informe diario: 4 homicidios el miércoles y 3 casas baleadas, entre ellas la de familia de YouTube ‘Markitos Toys’. Reporte diario construido por Noroeste con fuentes oficiales, colectivos de buscadoras y trabajo periodístico”, *Noroeste*, 9 de enero de 2025, <https://www.noroeste.com.mx/seguridad/informe-diario-4-homicidios-el-miercoles-y-3-casas-baleadas-entre-ellas-la-de-familia-de-youtuber-markitos-toys-AG8923570>

66 “Terminar violencia en Sinaloa depende de criminales: comandante militar”, *Aristegui Noticias*, 16 de septiembre de 2024, <https://aristeguinoticias.com/1609/mexico/terminar-violencia-en-sinaloa-depende-de-criminales-comandante-militar/>



En entrevista con ARTICLE 19, explica que:

[En Culiacán] no hay condiciones para hacer periodismo; como reportero de la fuente policial evitas salir a cubrir hechos de nota roja fuera de la zona urbana después de que oscurece. No salimos a cubrir eventos a menos que sean de muy alto impacto, porque todos los días hay balaceras aquí. Ahora hacemos cobertura en grupo, nunca solos, vamos en caravana y ya nadie busca ganar la información, porque así al menos alguien puede tratar de documentar o escapar de alguna emboscada.⁶⁷

En Chiapas, el efecto es similar. Los periodistas, especialmente aquellos que denuncian la corrupción o el abuso de poder, hacen frente no sólo a los criminales, sino también a la inacción o complicidad de las autoridades locales. En algunos casos, el temor a represalias de grupos de poder o incluso funcionarios públicos, ha llevado a la autocensura y la paralización del trabajo periodístico. En entrevista con ARTICLE 19, Isaín Mandujano, periodista de Chiapas, menciona las repercusiones que ha tenido la violencia en los últimos años:

La verdad es que en Chiapas sí hay zonas de silencio, de censura y autocensura. En un momento de crisis de narcoviolencia en Chiapas desde el 2021 hasta lo más agudo que ha sido el último año, 2024, la libertad de expresión quedó truncada, muchas cosas no se difundieron o divulgaron. Es casi contraproducente para la población denunciar una desaparición. En la zona de la sierra hay muchos colegas que tras varios años apenas están comenzando a sacar la cabeza de nuevo. Han congelado su actividad periodística, han salido de sus zonas o del estado. Hay silencio no sólo de periodistas, sino de la población en general.⁶⁸

Debido al miedo y la incapacidad de informar, las redes sociales se han erigido en un medio para obtener información; sin embargo, Aarón Ibarra asegura que este fenómeno no es de suyo garante de veracidad y certeza, y que termina por generar mayor zozobra y desinformación entre los periodistas y la población en general.

Ahí se dice de todo: avisan de balaceras, de asesinatos, suben videos, algunos ciertos, otros no, pero ¿cómo los distingues cuando todo el proceso informativo está detenido y no puedes verificar la información? El ambiente es abrumador, entre una población que busca saber qué está pasando y medios y periodistas que no saben en quién confiar.⁶⁹

67 ARTICLE 19, entrevista con Ernesto Martínez, reportero, 12 de diciembre de 2024.

68 ARTICLE 19, entrevista con Isaín Mandujano, periodista de Chiapas, 13 de febrero 2025.

69 ARTICLE 19, entrevista con Aarón Ibarra, 6 de diciembre de 2024.



4. El origen de la violencia: sigue siendo el Estado

Cuando era la virtual ganadora de las elecciones presidenciales, Claudia Sheinbaum, al referirse a los asesinatos de periodistas en nuestro país durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, afirmó que habría que diferenciar los crímenes de Estado y los que se relacionan con inseguridad o crimen organizado:

Diferenciar muy claramente entre lo que eran los gobiernos del pasado y de dónde venía la represión y la violación a la libertad de expresión y de prensa y sin minimizar las víctimas de violencia e inseguridad en México. Una cosa es que haya un asesinato del Estado a un periodista, una desaparición o en menos medida o la censura que viene del Estado, y otra cosa son víctimas que tienen que ver con inseguridad, una inseguridad que ya sabemos desde cuándo viene y que hay que seguir construyendo la paz y seguridad en nuestro país y eso es lo que nos va a tocar a nosotros a partir del primero de octubre.⁷⁰

Es fundamental recordar que ambos tipos de crímenes entrañan una responsabilidad de las autoridades mexicanas en todos sus niveles. Ya sea porque deben generar mecanismos preventivos para reducir la violencia, o deben también investigar aquellos delitos que han sido cometidos, independientemente de si el agresor es parte o no de una autoridad. La naturaleza de la violencia contra la prensa supone obligaciones que no pueden rehuirse: respetar, proteger y garantizar la libertad de expresión.

Negar la existencia de la violencia contra la prensa es negar también el papel del Estado en esta violencia. Decir que no hay violación a este derecho, puesto que las agresiones no provienen de la intervención directa del Estado, además de ser refutado por las pruebas, implica un enorme reduccionismo de la labor que tiene un gobierno. En efecto, las autoridades no solamente deben abstenerse de agredir a la prensa, sino que tienen que asumir un papel activo para garantizar, proteger y promover los derechos humanos.

Al igual que en 2023, los principales agresores de la libertad de expresión en 2024 fueron las autoridades mexicanas. De los 639 embates documentados, 287 casos fueron directamente de personas funcionarias públicas, de fuerzas de seguridad civiles o de las fuerzas armadas. Dicho de otra forma, *en 44.91% de las agresiones, alguna autoridad mexicana fue responsable de la violencia contra periodistas y medios*. Le siguen particulares con 145 casos (22.70%), seguidos de partidos políticos (28 agresiones, 4.38%) e integrantes de la delincuencia organizada (21 casos, 3.29%). ARTICLE 19 pudo corroborar una agresión en 158 casos, pero no tuvo suficientes elementos para identificar su origen, ya sea porque las coberturas periodísticas eran muy variadas o porque no se pudo obtener suficiente información para corroborar la identidad del perpetrador.

70 "Sheinbaum rechaza que gobierno de AMLO descuidara a víctimas de violencia", *Forbes México*, 10 de julio de 2024, <https://forbes.com.mx/sheinbaum-rechaza-que-gobierno-de-amlo-descuidara-a-victimas-de-violencia/>

**Tabla 8.** Agresiones contra la prensa por perpetradores

| PERPETRADORES | TOTAL | Municipal | Estatal | Federal |
|--|-------|-----------|---------|---------|
| Estado mexicano | 287 | | | |
| Funcionario público | 196 | 58 | 49 | 89 |
| Fuerzas de seguridad civiles (policía, guardias, etcétera) | 78 | 34 | 44 | 0 |
| Fuerzas armadas (Guardia Nacional, Ejército, Marina, etcétera) | 13 | 0 | 0 | 13 |
| Partido político | 28 | | | |
| Particular | 145 | | | |
| Delincuencia organizada | 21 | | | |
| Sin elementos suficientes | 158 | | | |
| | 639 | | | |

Fuente: elaboración propia.

De las 287 agresiones perpetradas por el Estado mexicano, cabe señalar que las personas funcionarias públicas en un rol civil, con 196 casos, representan el 68.29% de las agresiones cometidas por autoridades. Le siguen en segundo lugar las fuerzas de seguridad civiles como las fuerzas del orden (78 agresiones, 27.18%), culminando con las fuerzas armadas (13 casos).

Durante 2024, la violencia de las personas en función policial ocurrió en el marco de protestas. Un caso significativo ocurrió el 5 de septiembre de 2024, cuando las autoridades de la Alcaldía Xochimilco, junto con personal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la CDMX (SSC) y de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJCDMX), cometieron graves violaciones a los derechos humanos contra periodistas, defensores de derechos humanos, miembros de comunidades indígenas, asambleas y estudiantes.⁷¹

Durante una manifestación que demandaba el fin de la criminalización de Hortensia Téllez, defensora del territorio, por autoridades estatales, miembros de la SSC y autoridades civiles reprimieron a los asistentes y arrestaron a cinco personas, entre ellas a activistas y comunicadores. Al no poder localizar a los detenidos, estudiantes, colectivos y periodistas se congregaron frente a las instalaciones de la FGJ en Tlalpan para ejercer su derecho a protestar, demandar la liberación de los detenidos y cubrir los acontecimientos. ARTICLE 19 y otras organizaciones de la sociedad civil documentaron que nueve periodistas y dos activistas fueron agredidos por las fuerzas de seguridad estatales y municipales. Las agresiones incluyeron tortura, amenazas de violencia sexual, tratos crueles e inhumanos, lesiones, detenciones arbitrarias y robo de equipo.⁷²

Resulta preocupante que siga en aumento la violencia ejercida por actores privados: 145 de las agresiones fueron perpetradas por ciudadanos particulares, lo que representa un aumento de 52.63% en comparación con 2023, cuando se reportaron solo 95 agresiones de este

71 ARTICLE 19, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, "Todos los Derechos para Todas, Todos y Todas" (Red TDT), FLEPS: Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, *Represión y criminalización de la protesta contra personas defensoras y periodistas en Xochimilco y Tlalpan el 5 de septiembre de 2024*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 12 de septiembre de 2024, <https://articulo19.org/represion-y-criminalizacion-de-la-protesta-contra-personas-defensoras-y-periodistas-en-xochimilco-y-tlalpan-el-5-de-septiembre-de-2024/>

72 *Ibid.*



► Periodistas en una conferencia de prensa. FOTO: ARTICLE 19 MX-CA.

tipo. Este aumento podría estar también relacionado con la estigmatización oficial de la prensa; como se ha señalado desde el informe de 2018 de ARTICLE 19, esta estigmatización⁷³ fomenta que otros actores repitan el mensaje y justifiquen sus propios actos de violencia contra la prensa.

Un caso emblemático sobre el efecto cascada que va desde las autoridades hasta las personas particulares es el de la periodista Anabel Hernández, quien fue perseguida el 16 de octubre de 2024 cuando salía de la lectura de la sentencia dictada contra el exsecretario de Seguridad Pública, Género García Luna. La periodista estaba en las inmediaciones de la Corte Federal de Brooklyn, Nueva York, cuando manifestantes la siguieron y comenzaron a gritarle calificativos como: “¡Traidora a la patria! ¡Bandida! ¡Eres del narco también! ¡Chismosa! ¡Ratera! ¡Criminal! ¡México no te quiere!”. El grupo de personas la siguió hasta que dobló por una calle; finalmente pudo alejarse y continuar su camino.

De acuerdo con el testimonio de la periodista, a esta organización pertenecen tanto particulares como integrantes de uno de los comités de Morena en Nueva York.⁷⁴ Aunque la acción directa fue en Nueva York, se refleja el efecto cascada de un discurso estigmatizante de la propia presidencia de la República. De acuerdo con el registro de esta organización, en 2024 Andrés Manuel López Obrador se refirió a Anabel Hernández en 28 ocasiones de manera estigmatizante, catalogándola como una “calumniadora”, como alguien que “obedece a otros intereses” o que es “parte de una campaña”, etcétera.

73 ARTICLE 19, *Ante el silencio ni borron ni cuenta nueva*. Informe anual 2018, Ciudad de México, ARTICLE 19, <https://articulo19.org/niborronnicuentanueva/>

74 ARTICLE 19, entrevista con Anabel Hernández, periodista, 17 de octubre de 2024.



5. La macrocriminalidad de la violencia: cuando se difuminan los agresores

Aunque ARTICLE 19 genera estas categorías para una mejor visualización de las tendencias en la violencia, es consciente de que en muchos casos hay una serie de responsabilidades de distintos actores y de que la violencia debe analizarse con una perspectiva *macrocriminal*. En el estado de Guerrero, entre septiembre de 2023 y marzo de 2024, se registraron los homicidios de seis aspirantes a cargos populares. Para el mes de mayo, el periodismo local puntualizó que 80 contendientes denunciaron violencia política y 50 solicitaron mecanismos de protección.⁷⁵

En su análisis, el periodista Luis Daniel Nava considera que muy claramente “*ya hay municipios gobernados por el narco*”.⁷⁶ La *macrocriminalidad*⁷⁷ en Guerrero, y en México, está dominada por la presencia de cárteles de droga, como es el caso del Cártel de los Beltrán Leyva, el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) y distintas facciones locales en el estado del suroeste. Estos grupos no sólo están involucrados en el narcotráfico, sino en una variedad de actividades ilegales como extorsión, secuestro, minería ilegal, cobro de “derecho de piso” y tráfico de armas.⁷⁸ En muchas ocasiones, las organizaciones criminales se benefician directamente de la corrupción de las autoridades locales⁷⁹, lo que les permite operar con mucha impunidad.

Los periodistas que se atreven a cubrir estos temas están expuestos a un nivel de violencia que va desde amenazas de muerte hasta agresiones físicas y asesinatos. En el contexto de la gobernanza criminal, los funcionarios públicos, incluidos alcaldes, policías y miembros del Poder Judicial, tienen vínculos directos con las organizaciones delictivas, lo que permite que los crímenes contra periodistas queden impunes. La percepción de que la violencia puede venir tanto del estado, como de entes criminales, o de ambos en su conjunto, genera un impacto de desconfianza sobre si reportar, denunciar o inclusive solicitar medidas de protección. De acuerdo con un informe de Reporteros Sin Fronteras, “Cuando se percibe a las autoridades públicas como la principal fuente de agresión, bus-

75 Data Cívica, México Evalúa y Animal Político, “Votar entre Balas. Entendiendo la violencia político-criminal en México”, 2024, <https://votar-entre-balas.datacivica.org/>

76 ARTICLE 19, entrevista con Luis Daniel Nava, periodista, 20 de diciembre de 2024.

77 Espinal, Jesús, Insunza, Ernesto, Insunza, André y Daniel Vázquez, *Redes de poder y gobernanza criminal: dinámicas regionales en Veracruz (2004-2018)*, Ciudad de México, Heinrich Boll Stiftung, 2019, <https://mx.boell.org/sites/default/files/2023-07/redes-de-poder-y-gobernanza-criminal.pdf>

78 “Operan 16 grupos del crimen organizado en Guerrero, según información del gobierno estatal, *El Sur*, 3 de abril de 2023, <https://suracapulco.mx/impreso/2/operan-16-grupos-del-crimen-organizado-en-guerrero-segun-informacion-del-gobierno-estatal/>

79 Rojas, G. ¿Se puede hablar de corrupción sin incluir al crimen organizado?, <https://contralacorrupcion.mx/se-puede-hablar-de-corrupcion-sin-incluir-al-crimen-organizado/>



► Periodistas de Chilpancingo hicieron un mitin afuera de la Fiscalía General de la República (FGR), para exigir justicia por el asesinato de los comunicadores Mauricio Cruz Solís en Michoacán y Patricia Ramírez González. Foto: Dassaev Téllez Adame/Agencia Cuartoscuro.

car garantías de protección del Estado se presenta para muchos como un dilema”.⁸⁰ Este dilema sobre denunciar o no es parte del contexto de impunidad que no sólo afecta a los periodistas, sino a la sociedad en su conjunto.

Testimonios de periodistas locales corroboran la complicidad de las autoridades en estos casos. Un reportero de Chilpancingo, que prefirió mantenerse en el anonimato, mencionó a ARTICLE 19 lo siguiente: “Cuando denunciemos amenazas, las autoridades nos dicen que ‘no hay pruebas’, o bien ‘no podemos hacer nada’. Sabemos que hay mucha corrupción aquí y que el crimen organizado está por encima de la ley”.⁸¹ Este tipo de respuestas de las autoridades refuerza la sensación de abandono y desprotección que sienten los periodistas en Guerrero.

80 Reporteros Sin Fronteras, “Bajo Riesgo: Cómo superar las deficiencias de los programas de protección de periodistas en América Latina (Brasil, Colombia, Honduras, México)”, París, Reporteros Sin Fronteras, febrero de 2022, https://rsf.org/sites/default/files/relatorio_esp_final.pdf

81 ARTICLE 19, entrevista con un periodista anónimo, 20 de diciembre de 2024.

6. Los blancos de la violencia: las víctimas y sus coberturas periodísticas

Para entender la violencia a la que están sujetas las personas periodistas, desde 2021, ARTICLE 19 ha integrado una metodología interseccional,⁸² cuya premisa básica es que no se puede entender la desigualdad por medio de un solo marco. Como concepto, la interseccionalidad implica un análisis que considera múltiples dimensiones y es dinámico (no binario), a fin de comprender cómo funcionan las relaciones de poder social y cómo se distribuyen de manera desigual las oportunidades y las opresiones. Este enfoque toma en cuenta diversos factores como identidad, género, orientación sexual y discapacidad, entre otros. Así, la interseccionalidad se vuelve un instrumento valioso para examinar los diferentes mecanismos de opresión que afectan a las personas.

Tabla 9. Agresiones contra la prensa por tipo de víctima

| VÍCTIMAS | TOTAL | DIGITALES |
|-------------------|------------|------------|
| Mujeres | 186 | 45 |
| Mujer cis | 182 | 41 |
| Mujer trans | 4 | 4 |
| Hombres | 383 | 62 |
| Hombre cis | 382 | 62 |
| Hombre trans | 1 | 0 |
| No binarie | 1 | 0 |
| Medio | 69 | 33 |
| | 639 | 140 |
| LGBT | 12 | 4 |
| Indígena | 8 | 3 |
| Radio comunitaria | 11 | 1 |

Fuente: elaboración propia.

Con base en esta perspectiva, puede saberse que de las 639 agresiones documentadas durante 2024, 186 (29.11%) se perpetraron contra mujeres periodistas, mientras que 383 (59.78%) fueron contra hombres, y se documentó un caso de violencia contra una persona no binaria (0.16%). En el mismo tenor, 69 medios fueron agredidos (10.80% de los casos).

82 Kimberlé Williams Crenshaw, académica y escritora pionera sobre derechos civiles, teoría crítica de la raza, teoría jurídica feminista negra y raza, racismo y derecho, acuñó el término *interseccionalidad* en 1989.



Estos datos estadísticos reflejan que el gremio periodístico continúa siendo predominantemente masculino y que la representación de personas de la diversidad de género y sexual es escasa, o bien temen hacer públicas las agresiones que han sufrido, dada la posibilidad de afrontar actos de discriminación.

La violencia contra mujeres periodistas⁸³ se manifestó mayoritariamente en formas de intimidación y hostigamiento en 66 casos (35.48% de las agresiones contra ellas); sobre todo con actos y comunicaciones intimidatorias, así como campañas de desprestigio. Resaltaron además los bloqueos informativos (28 ocasiones o 15.05%), además de 26 casos de uso ilegítimo del poder público (13.98%).

Por lo que se refiere a los hombres agredidos,⁸⁴ los actos intimidatorios, las campañas de desprestigio y las comunicaciones intimidatorias fueron las formas más comunes de agresión (120 casos contra hombres, o 31.33%); además de amenazas, con 63 casos (16.45%), y el bloqueo o alteración de contenidos, con 59 (13.05%).

Tabla 10. Agresiones por víctima y tipo de agresión

| AGRESIÓN | HOMBRE | MUJER | NO BINARIA | MEDIOS |
|---|------------|------------|------------|-----------|
| Intimidación y hostigamiento | 120 | 66 | 1 | 8 |
| Uso ilegítimo del poder público | 47 | 26 | 0 | 26 |
| Bloqueo o alteración de contenido | 59 | 28 | 0 | 4 |
| Amenaza | 63 | 21 | 0 | 6 |
| Ataque físico | 35 | 11 | 0 | 1 |
| Privación de la libertad | 20 | 8 | 0 | 0 |
| Ataque a bienes materiales | 9 | 8 | 0 | 2 |
| Remoción de contenido | 5 | 7 | 0 | 6 |
| Acceso ilícito | 6 | 5 | 0 | 6 |
| Dominios o cuentas falsos | 3 | 1 | 0 | 4 |
| Tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes | 5 | 2 | 0 | 0 |
| Ataques de denegación de servicio (DOS, DDOS) | 0 | 0 | 0 | 6 |
| Asesinato | 5 | 0 | 0 | 0 |
| Allanamiento | 3 | 1 | 0 | 0 |
| Desplazamiento | 2 | 1 | 0 | 0 |
| Desaparición | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Vigilancia ilegal de comunicaciones | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Interrupción a servicios de internet y telecomunicaciones | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 383 | 186 | 1 | 69 |

Fuente: elaboración propia.

Se puede observar que los ataques dirigidos a periodistas, tanto hombres como mujeres, presentan similitudes; ambos grupos sufren principalmente de hostigamiento e intimidación. Sin embargo, es relevante destacar que el asedio hacia las mujeres periodistas ocupa el segundo lugar en cuanto al uso ilegítimo del poder público, mientras que en el caso

83 Tanto cisgénero como transgénero.

84 Tanto cisgénero como transgénero.



► Jornada de violencia en Celaya, Guanajuato. Foto: ARTICLE 19 MX-CA.

de los hombres periodistas, este tipo de agresión se encuentra en la cuarta posición. Estos datos sugieren que podría haber un elemento de género involucrado en las acciones de ciertos servidores públicos o personas con influencia pública que buscan menoscabar los derechos de libertad de expresión de las periodistas.

El caso de Ana Luz Solís, directora del medio digital *News San Miguel* refleja justamente esta situación. El 7 de junio de 2024, Mauricio Trejo Pureco, alcalde electo y en funciones de San Miguel de Allende, Guanajuato, estigmatizó a la periodista cuando en un acto público comenzó su discurso desacreditándola, así como su labor, apelando a su aspecto físico y alentando a las personas que lo acompañaban a reforzar los insultos sexistas y discriminatorios. En el video del acto, el funcionario dijo: “Un saludo a News. Un saludo a tronchatoro. Me imagino que cada que se levanta se siente mal”. Alguien del público gritaba en ese momento: “Mientras se ve al espejo” y otra persona vocifera: “Cada vez que respire”. Trejo responde: “Sin duda y ahora lo que estoy haciendo es darle nota para que, por lo menos, sí haga una nota de verdad mañana”.⁸⁵

Las repercusiones y efectos de la violencia también son diferenciados dependiendo del nivel socioeconómico y los recursos que tengan las personas periodistas. Si un periodis-

85 Montejano, G., “Trejo Pureco agrade a periodista e incita a la violencia ante decenas de seguidores”, Informativo Ágora, 7 de junio de 2024, <https://agoragto.com/municipios/alcalde-electo-de-sma-agrede-a-periodista-e-incita-a-la-violencia-ante-decenas-de-seguidores/>



ta es víctima de una agresión y no tiene seguro médico, seguro social o recursos para solventar sus gastos, se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad. Para analizar esta intersección, la situación económica, ARTICLE 19 solicitó información a las víctimas.⁸⁶ Pudimos obtener los siguientes datos de 471 periodistas víctimas de violencia:

Tabla 11. Situación económica de 471 personas periodistas víctimas de violencia

| CONTRATO | | |
|--|-----|--------|
| Emprendedor, dueño o líder de medio sin contrato | 150 | 31.85% |
| No tiene contrato, pago por nota | 199 | 42.25% |
| Medio tiempo | 8 | 1.70% |
| Tiempo completo | 111 | 23.57% |
| No contestó esta pregunta | 3 | 0.64% |
| SEGURO | | |
| Sí tiene seguro social y/o de gastos médicos | 113 | 23.99% |
| No tiene seguro | 338 | 71.76% |
| No contestó esta pregunta | 20 | 4.25% |
| INGRESOS MENSUALES PROMEDIO | | |
| Más de 20,000 | 57 | 12.10% |
| Entre 10,000 y 20,000 | 180 | 38.22% |
| Entre 5000 y 10,000 | 172 | 36.52% |
| Menor a 5000 | 62 | 13.16% |
| No contestó esta pregunta | 0 | 0.00% |

Fuente: elaboración propia.

Así, es posible determinar que de 471 periodistas que respondieron la encuesta, prácticamente poco más del 25% tiene un contrato. Visto de otra forma, tres de cada cuatro periodistas que vivieron violencia en México no tenían un contrato con su medio de comunicación. De la misma manera, arriba del 71% de los periodistas no contaba con ningún tipo de seguro social. Finalmente, es preciso señalar que casi 75% de los periodistas ganan entre 5000 y 20,000 pesos, pero 13.16% recibe menos de 5000 pesos al mes por su labor.

Por ser víctima de violencia, la prensa tendrá que afrontar no sólo las lesiones causadas por alguna agresión, sino los efectos en su salud física y psicoemocional. Asimismo, ante un proceso de acoso judicial, sería virtualmente imposible para la mayoría de los periodistas de este país pagar a una persona abogada para su defensa.

86 ARTICLE 19, ya sea durante el proceso de documentación o después de éste, si es que hay una urgencia, solicita si la persona periodista está de acuerdo en responder sobre situación económica. Esta encuesta permite conocer otros impactos sobre la vida de la prensa. Preguntas: ¿Cuenta usted con algún contrato con su medio? ¿Por qué motivo no? ¿Cuenta con seguro social, o en dado caso con algún seguro de gastos médicos? ¿En cuál de los siguientes 4 rangos se encuentra su ingreso promedio?

7. Coberturas periodísticas: ¿qué se busca silenciar?

Cuando pensamos en los propósitos de la violencia contra la prensa, es necesario remitirnos a los temas expuestos, investigados y analizados por las personas periodistas. Al censurar a una persona periodista con distintas formas de violencia, lo que se busca es limitar el derecho de acceso a la información de las personas.

Históricamente, ARTICLE 19 ha documentado que la cobertura de corrupción y política es la vinculada a la mayor cantidad de ataques a medios y periodistas. El año 2024 no fue la excepción: hubo 396 embates contra la prensa. Tales cifras reflejan que informar sobre el ámbito político en nuestro país coloca al gremio periodístico en un riesgo inminente, toda vez que 61.97% de las agresiones contra la prensa están motivadas por la labor de informar sobre este ámbito. Por tanto, la mayoría de las agresiones contra periodistas en México se deben a su labor crítica y el cuestionamiento sobre la actuación de las autoridades.

Tabla 12. Agresiones contra la prensa por tipo de cobertura

| COBERTURAS | TOTAL |
|---------------------------------|------------|
| Corrupción y política | 396 |
| Derechos humanos | 62 |
| Protesta o movimientos sociales | 53 |
| Sector privado | 21 |
| Seguridad y justicia | 105 |
| Tierra y territorio | 2 |
| | 639 |

Fuente: elaboración propia.

Para la periodista de Veracruz, Claudia Guerrero, directora general de los medios *Periódico Veraz* y *ClaudiaGuerrero.mx*, trabajar sobre hechos de corrupción en la política es igual o más peligroso que la nota roja:



► Periodistas cubren una conferencia de prensa. Foto: Rogelio Morales/Agencia Cuartoscuro.

Investigar temas de corrupción en el gobierno y darlos a conocer es una faena que sabes sí o sí que te van a llegar los ataques, las intimidaciones. No les va a gustar que muestres lo que están haciendo mal o que no hacen su trabajo, se les olvida que para eso es el periodismo. Pero como ellos están allá arriba y tienen el poder, justamente con eso golpean y buscan cualquier forma. Se meten con uno y pues yo ya estoy acostumbrada, pero también agreden a tu familia, se han metido con mi hijo, mis hermanas y hasta con mi madre. También usan las redes sociales para inventar cosas, para desprestigiarnos; para agredir desde el poder, todo se vale.⁸⁷

Los hallazgos sobre la libertad de expresión y la violencia contra la prensa en México durante 2024 revelan una situación crítica, marcada por un ciclo de impunidad, violencia, censura y autocensura que limita gravemente el ejercicio del periodismo en el país.

El año pasado continuó la violencia contra quienes comunican; la impunidad prevalece y las nuevas formas de censura, tanto física como digital, prolongan la crisis de derechos humanos que viven las personas periodistas. Para revertir esta situación, es esencial que el gobierno mexicano ponga en práctica medidas más eficaces para la protección de los periodistas, y que se comprometa a garantizar justicia para las víctimas de delitos contra la prensa.

La solidaridad internacional tiene un papel crucial, pero sólo un cambio estructural en las políticas de seguridad, justicia y libertad de expresión propiciaría un entorno en el que los periodistas puedan ejercer su labor de manera libre y segura.

87 ARTICLE 19, entrevista con Claudia Guerrero, directora general de Periódico Veraz y ClaudiaGuerrero.mx, 10 de diciembre de 2024.

Recomendaciones

Al Poder Ejecutivo (federal y de los estados)

- Formular y ejecutar políticas públicas integrales de prevención de la violencia contra la libertad de expresión. Éstas deben considerar una óptica preventiva, integral e interseccional, basándose no sólo en propuestas de reacción a emergencias, sino en procedimientos de mejora continua en materia de libertad de expresión y acceso a la información.
- Reconocer públicamente la labor y el aporte que periodistas y personas defensoras de los derechos humanos hacen a la democracia. Ello implica un compromiso de no utilizar un lenguaje que estigmatice a la prensa, sino por el contrario, que fortalezca y reivindique el ejercicio plural del periodismo y la libertad de expresión.
- Diseñar políticas integrales que respondan eficazmente a la violencia diferenciada que experimentan las mujeres y personas de la diversidad de género al ejercer su libertad de expresión.
- Hacer valer la legislación laboral y de seguridad social en los medios de comunicación.

Al Mecanismo de Protección a Personas Defensoras y Periodistas

- Reconocer la violencia digital como uno de los grandes retos de violencia contra la prensa. Incorporar las agresiones digitales en los análisis de riesgo e identificar qué medidas de protección pueden ponerse en marcha para la protección de la violencia en el ámbito digital.
- Generar estrategias y planes de prevención interinstitucionales con indicadores para combatir las causas de riesgo, derivados de los diagnósticos realizados y que permitan distribuir responsabilidades a otras instituciones gubernamentales, más allá del Mecanismo.
- Desarrollar protocolos, procesos o campañas públicas que contrarresten el lenguaje estigmatizante en contra de la prensa, así como para que las personas servidoras públicas reconozcan la labor periodística y la de defensa de los derechos humanos.

Al Poder Judicial (federal y de las entidades federativas)

- Reconocer una perspectiva amplia y funcional del periodismo en las decisiones que puedan afectar la libertad de expresión y el acceso a la información.

A los medios de comunicación

- Dotar a las y los periodistas del equipo de protección necesario para su labor y asegurar la ejecución de medidas preventivas.
- Cumplir de manera estricta con las obligaciones derivadas de la legislación laboral y de seguridad social.
- No reproducir discursos estigmatizantes de las autoridades contra periodistas y condenar sin tapujos.



¡Vivo se lo llevaron!

NUNCA ESPERES QUE TE OLVIDEN

BENJAMIN ASCENCIO BAUTISTA

¡Con VIDA lo queremos!

¡Vivo se lo llevaron!

43

43

43

¡Vivo lo queremos!

¡Vivo se lo llevaron!

NOS FALTAN 43!

JORGE ALVAREZ NAVA

¡Vivo lo queremos!

¡Vivo se lo llevaron!

MARTIN GEORGINO SANCHEZ

EDAD 20

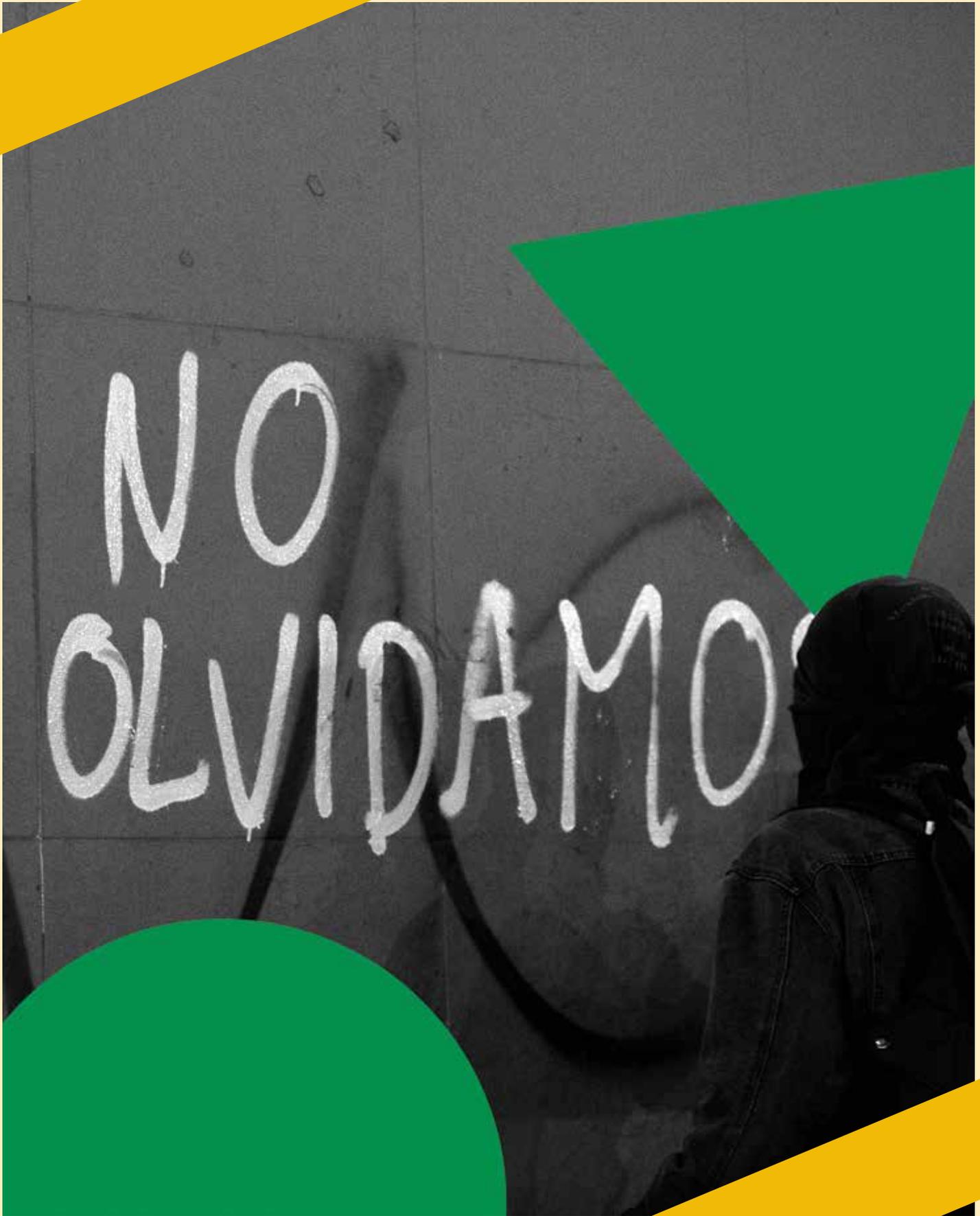
¡Con VIDA lo queremos!



► Familiares de los 43 estudiantes desaparecidos de la normal de Ayotzinapa en una manifestación por el décimo aniversario de la desaparición forzada. Foto: ARTICLE 19 MX-CA.



Cuarta barrera:
La transición
al olvido



NO
OLVIDAMOS



El gobierno del expresidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) creó instituciones para atender la crisis forense y las deudas en términos de verdad, justicia y no repetición de crímenes cometidos en el pasado. Sin embargo, el balance al final de su sexenio con respecto a esta deuda fue negativo. Se dismanteló el Sistema Nacional de Búsqueda. Las medidas extraordinarias como el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF), la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos Cometidas de 1965 a 1990 (COVEHJ) y la Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa (COVAJ-Ayotzinapa) no dieron los resultados esperados. Más aún, el Ejecutivo cobijó al ejército negando su participación en violaciones graves a derechos humanos, además de que se menospreció reiteradamente la actual crisis de desapariciones en el país.

En este capítulo se examinará el cierre del sexenio presentando los casos de la COVAJ-Ayotzinapa y de la COVEHJ. Analizaremos cómo estas iniciativas que fueron presentadas con bombo y platillo terminaron no sólo en la oscuridad, sino también sin ofrecer resultados concretos, además de que en éstas se defendió a las Fuerzas Armadas, en el caso de la COVAJ-Ayotzinapa, y no se hizo ni una presentación ni un reconocimiento público de su papel, en el caso de la COVEHJ.

Al comenzar el sexenio de la presidenta Sheinbaum, el llamado “segundo piso de la cuarta transformación”, siguió empleándose la fórmula utilizada por AMLO al principio de su mandato. López Obrador puso en el centro, al menos simbólicamente, el caso Ayotzinapa, dedicando su primer acto de gobierno a la creación de una comisión especial para éste y habló del compromiso de su gobierno de traer verdad y justicia para este caso. El primer acto de gobierno de Claudia Sheinbaum en su “mañanera del pueblo” inaugural, el 2 de octubre de 2024, fue un reconocimiento público al movimiento estudiantil de 1968. En el acto se trajo a la memoria la masacre del 2 de octubre de 1968, se ofreció una disculpa pública en voz de la Secretaria de Gobernación (Segob), y se firmó un decreto en el que los hechos se consideran crimen de Estado y en el que se asienta el compromiso de que no se repitan.¹

1 Gobierno de México, #MañaneraDelPueblo en vivo, desde Palacio Nacional. Miércoles 02 de octubre 2024. Video de YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=EGG3yRO7fAo>



► Una manta sobre la explanada de la Plaza de las Tres Culturas donde se manifestaban en contra de la militarización del país. Foto: Daniel Augusto / Agencia Cuartoscuro.

Simbólicamente, este inicio de gobierno da un mensaje fuerte en cuanto al compromiso con la verdad, la memoria y las garantías de no repetición. Sin embargo, leído en detalle, tanto el mensaje de ese día, el video presentado en la conferencia y el decreto parecen mostrar una verdad ya cerrada, con un responsable, el expresidente Gustavo Díaz Ordaz, quien según esta verdad reconoció su culpa. En esta narrativa tampoco se relacionó la masacre del 2 de octubre con las violaciones a derechos humanos cometidas por el Estado en las décadas de 1960 a 1990, ni con la crisis de derechos humanos que enfrenta actualmente el país, con más de 122,000 personas desaparecidas y más de 72,000 cuerpos sin identificar.² Tampoco se pronunció sobre los dos informes de la COVEHJ.

En este capítulo también analizaremos los primeros meses de gobierno de la presidenta Sheinbaum y las tendencias que ha marcado el Estado en términos de verdad y memoria.

2 Tzuc, Efraín y Sánchez, Mayela, “Cierra sexenio de AMLO con más de 72100 cuerpos sin identificar”, *A dónde van los desaparecidos y quinto elemento lab*, 24 de septiembre de 2024, <https://quintoelab.org/project/sexenio-amlo-72-mil-cuerpos-crisis-forense>



1. Graves violaciones a los derechos humanos

1.1 Fin de la CoVEHJ

Las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado mexicano durante las décadas de 1960 a 1990 suponen una deuda permanente de los gobiernos de todos los partidos. Para lidiar con ésta, durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador se creó la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos Cometidas de 1965 a 1990 (COVEHJ), examinada en informes anteriores.³ Como otras iniciativas de gobiernos anteriores, la COVEHJ quedó a deber en cuanto a las promesas de esclarecimiento histórico de los hechos, en cuanto a la determinación del paradero de las personas desaparecidas, en cuanto a traer justicia para los responsables de los hechos cometidos y en cuanto a que el Estado reconociera su actuación durante estos decenios.

La Comisión estuvo formada por cinco mecanismos: búsqueda, verdad, memoria, impulso a la justicia y reparación.

Como producto final, la Secretaría de Gobernación elaboró un informe basado en los cinco documentos entregados por estos cinco mecanismos.⁴ Dicho informe fue presentado a las familias y colectivos de víctimas y sobrevivientes en una versión preliminar en agosto de 2024, durante una reunión presencial en la Ciudad de México y, después, en su versión final, en una reunión en línea.

A pesar de que los lineamientos señalan que el jefe del Ejecutivo recibiría los resultados de los trabajos de la Comisión y a éstos se les daría difusión,⁵ el “Resumen ejecutivo de los reportes de los cinco instrumentos de la Comisión” sólo se subió a la página de internet de la Secretaría de Gobernación, sin darle a esto mayor difusión, sin que se celebrara

3 ARTICLE 19, *Informes y publicaciones especiales*, ARTICLE 19, Ciudad de México, <https://articulo19.org/informes-especiales/>

4 Gobierno de México, Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990 (COVEHJ), *Informe final 2024. Resumen ejecutivo de los reportes de los cinco instrumentos de la Comisión*, México, 2024, https://comisionverdadyjusticia.segob.gob.mx/work/models/ComisionVerdadyJusticia/Documentos/Informe2024/20240909_Informe_COVEH.pdf

5 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Derechos Humanos Población y Migración, Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990 (COVEHJ), *Lineamientos para el funcionamiento de la Comisión para el acceso a la verdad, el esclarecimiento histórico y el impulso a la justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990, Acuerdo de la Primera Sesión Ordinaria del Pleno*, México, 17 de enero de 2023, https://comisionverdadyjusticia.segob.gob.mx/work/models/ComisionVerdadyJusticia/recursos/pdf/Lineamientos_para_el_funcionamiento_de_la_COVEH.pdf



un acto público y, sobre todo, sin darle una proyección de alto nivel.⁶ Además, se publicaron en la página de la Secretaría de Gobernación tres documentos de una serie nombrada *La otra historia de México (1965-1990)*. Escenarios y comunidades afectadas por la violencia de Estado (volúmenes 1, 2 y 3), los cuales tampoco recibieron mayor atención mediática ni fueron difundidos por el Estado.⁷

Esta Comisión fue el resultado de las demandas que durante decenios han hecho al Estado los sobrevivientes y las familias de víctimas de violaciones graves de derechos humanos. En 2021, el expresidente López Obrador se reunió con estos grupos de víctimas, familiares y sobrevivientes, y prometió que se atenderían sus demandas. Así, se creó una comisión presidencial a cargo de la Secretaría de Gobernación, la que al parecer fue perdiendo el interés del jefe del Ejecutivo. El final del mandato de la Comisión y el informe final sucedieron sin que el expresidente le diera mayor visibilidad, y sin que hiciera un reconocimiento público de los hallazgos y lo que éstos podrían implicar para la política pública del siguiente gobierno.

En entrevista para este trabajo, María Clementina, hija de Gorgonio Santiago Alvarado, detenido el 23 de noviembre de 1974 y desaparecido desde ese día, reflexionó sobre los trabajos de la Comisión e hizo un balance general del fin del sexenio de Andrés Manuel López Obrador y del comienzo del de Claudia Sheinbaum. María Clementina, quien también es conocida como Angélica, pone sobre la mesa que incluso la pregunta de cómo debe ella presentarse está atravesada por el terrorismo de Estado. “Mi nombre oficial es Angélica, pero ese nombre no me vincula nada con la historia de mi papá. La familia de mi papá me registró con un nombre y un apellido: María Clementina Santiago Hernández”.⁸

-
- 6 En lugar de centrarse en los resultados de la Comisión, parte de la conversación pública giró en torno a la denuncia de censura que hicieron los comisionados Abel Barrera, David Fernández y Carlos Pérez. El Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico (MEH) presentó dos informes finales, *Fue el Estado y Verdades innegables*; el primero elaborado por los comisionados antes mencionados y el segundo coordinado por la comisionada Eugenia Allier. En el informe oficial compilado por la Segob, sólo se recuperaron dos de las 11 “comunidades de víctimas” analizadas en el informe *Fue el Estado*. Vera Herrera, Ramón, “El informe del Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico. El silencio es un espejo (pero también un grito)”, *Desinformémonos: periodismo de abajo*, 14 de octubre de 2024, <https://www.meh.org.mx/wp-content/uploads/2024/09/comunicado-meh-30sep2024.pdf> <https://desinformemonos.org/el-informe-del-mecanismo-para-la-verdad-y-el-esclarecimiento-historico-el-silencio-es-un-espejo-pero-tambien-un-grito/>
- Secretaría de Gobernación (Segob), Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990 (COVEHU) [Comisión para la Verdad], Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico (MEH), *Fue el Estado (1965-1990). Informe Final del Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico*, (3 vols.), 2024, https://www.meh.org.mx/especial-informe-final/descargas/Informe_final_MEH_Fue_el_Estado_Vol1_V3.pdf
- Gobierno de México, Secretaría de Gobernación (Segob), Archivo General de la Nación (AGN), MEMÓRICA, México, haz memoria, Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990 (COVEHU) [Comisión para la Verdad], Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico (MEH), *Verdades innegables: por un México sin impunidad*, (4 tomos), https://comisionverdadyjusticia.segob.gob.mx/work/models/ComisionVerdadyJusticia/Documentos/Informe2024/Verdades_innegables_Informe_Final_del_MEH.pdf
- 7 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación (Segob), Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico (MEH), *La otra historia de México (1965-1990) Escenarios y comunidades afectadas por la violencia de Estado*, vols. 1, 2 y 3, 2024, https://sipot.segob.gob.mx/es/Resoluciones/La_Otra_Historia_de_Mexico
- 8 ARTICLE 19, entrevista con María Clementina Santiago Hernández, 12 de diciembre de 2024.



María Clementina recuerda que en un inicio:

La comisión fue propuesta por varios colectivos, no fue una iniciativa o una buena voluntad por parte del Estado mexicano. Fue la respuesta a esta petición reiterada aunque no fue la respuesta que nosotros esperábamos. Nuestra solicitud era que hubiera una fiscalía especial y eso nunca pasó. Eso fue una lectura muy clara para nosotros de que no se ha reconocido el delito o los delitos de lesa humanidad de los que nosotros fuimos y somos víctimas.⁹

Y añade:

Como muchos otros y otras, tenemos este sentimiento de que difícilmente vamos a encontrar la verdad y eso es a lo que nos hemos enfrentado los últimos años. No sólo a que es difícil encontrar la verdad, porque ese sentimiento ya lo traíamos desde siempre, sino que nos enfrentamos a un sistema que nos refrendó que no íbamos a encontrar la verdad. Y que nos lo sigue refrendando.¹⁰

Antes de asumir funciones como presidenta de la República, Claudia Sheinbaum aseguró que la Comisión seguiría trabajando para brindar verdad y justicia, pero a casi cinco meses en el cargo, no era claro cómo sería ese trabajo y si realmente se daría seguimiento a los hallazgos y los trabajos de la Comisión.¹¹

En palabras de María Clementina:

Yo creo que estos sentimientos que nos persiguen de la incertidumbre, de la falta de empatía por parte del Estado mexicano y sus instituciones... El sentimiento sigue siendo el mismo. La esperanza de que hubiéramos podido albergar hace seis años cuando llegó Andrés Manuel al poder se desvaneció poco a poco. Se desvaneció cuando la postura no era con las víctimas sino era con los perpetradores. Seguimos con este sentimiento; y, por mi parte y la de muchos y muchas compañeras, es esta desesperanza... [La esperanza] se nos acabó con el sexenio de quien decía que estaba con el pueblo. Pero no sabemos cómo seleccionó al pueblo y nos dejó fuera a las víctimas.¹²

En entrevista para este informe, Camilo Vicente Ovalle, quien fuera parte del equipo técnico de la Comisión como historiador adscrito a la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, argumenta que el balance que se haga de la Comisión debe, en principio, tomar en cuenta qué tipo de Comisión se pudo crear en el contexto político que imperaba. Resalta, además, que algunos resultados del trabajo de ésta deben seguirse monitoreando para entender más a profundidad las repercusiones que podría tener en las políticas sobre la verdad y la memoria.

9 ARTICLE 19, Entrevista a María Clementina Santiago Hernández, *op. cit.*

10 *Ibid.*

11 Pantoja, Sara, "Vuelos de la Muerte. Sheinbaum mantendrá la Comisión Especial para la Verdad para seguir investigando la Guerra Sucia", *Proceso*, 27 de agosto de 2024, <https://www.proceso.com.mx/nacional/justicia/2024/8/27/sheinbaum-mantendra-la-comision-especial-para-la-verdad-para-seguir-investigando-la-guerra-sucia-335614.html>

12 ARTICLE 19, entrevista con Clementina Santiago Hernández, *op. cit.*



En términos generales, menciona cómo, en cierta medida, los trabajos de la Comisión pusieron el tema de la violencia de Estado de los años sesenta-ochenta en la conversación pública y en los programas de algunas instituciones gubernamentales, lo cual ha posibilitado acciones gubernamentales que tal vez no habrían sucedido sin la Comisión.

Ovalle dice:

Los colectivos, con justa razón, decían: “Una Comisión de la Verdad suena bien, pero lo que nosotros necesitamos –50, 40, 30 años después– son reparaciones, un plan de búsqueda efectivo, que se revisen los procedimientos judiciales que están durmiendo el sueño de los justos en Fiscalía y conocer la verdad, que nos digan qué pasó con las personas desaparecidas, quiénes fueron”.¹³

Como ya había instituciones del Estado dedicadas a estos temas, lo que hizo la Comisión fue darles un marco y un mandato presidencial. En este ámbito, existía ya la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), para reparaciones; la Fiscalía General de la República (FGR), para justicia y la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), para esclarecer el paradero de las personas desaparecidas. Así, se crearon además los mecanismos de memoria y de esclarecimiento histórico. El hecho de que las instituciones del Estado mexicano encargadas de la búsqueda, reparación y garantía de justicia formaran parte de la Comisión, dice Camilo Vicente, garantizaría que tendrían el marco de un decreto presidencial para hacer estos trabajos, pero también que al terminar el mandato de la Comisión deberían dar continuidad a sus tareas. Es esto precisamente a lo que habrá de darse seguimiento en estos años. La Comisión sería un primer paso (un primer paso de muchos primeros pasos que se han dado en distintos sexenios) para llegar a la verdad, la justicia y la reparación integral que incluyera la no repetición.

Al parecer del historiador, la diferencia entre esta comisión y la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp) fue que, aunque gracias a ambas se puso en la agenda pública el tema de las violaciones a derechos humanos cometidas por el Estado durante la contrainsurgencia, la arquitectura de la comisión permitió que también se incluyera el tema en la agenda institucional, lo cual debería perdurar más allá de los trabajos de la propia comisión.

Camilo Vicente afirma: “Frente al último parámetro de evaluación, que es llevar a los responsables a juicio y encontrar a las personas desaparecidas, todo lo demás que hagas parece nulo”. Sin embargo, menciona que hubo avances en temas de verdad, justicia, memoria y búsqueda. Resalta la entrada de la Fiscalía en investigaciones ministeriales a campos militares y la reactivación de una unidad para la investigación de los casos relacionados con la contrainsurgencia. “Cuando se creó la Comisión, pasamos de uno a tres ministerios públicos que atendían 400 casos, a contar ahora con un equipo dentro de Fiscalía de cerca de 10 personas con recurso, una unidad”.¹⁴

Además, Vicente Ovalle habla de sentencias del Poder Judicial que se dan en el contexto de trabajos de la Comisión y que la mencionan en diferentes instancias. Recuerda también que se hicieron varias inspecciones y prospecciones en Oaxaca, CDMX y Sinaloa, sin resultados aún. Por último, subraya el ingreso de la Comisión en instalaciones militares

¹³ ARTICLE 19, entrevista con Camilo Vicente Ovalle, 28 de noviembre de 2024.

¹⁴ *Ibid.*



► Un sobreviviente del periodo de violencia de Estado muestra una fotografía en un taller sobre memoria organizado por ARTICLE 19. Foto: ARTICLE 19 MX-CA.

“y al menos en tres espacios tener evidencia contundente de la existencia de centros clandestinos al interior de instalaciones militares: Culiacán, Campo Militar Número 1 y Pie de la Cuesta, y con menor grado de contundencia, en Oaxaca”.¹⁵

Vicente Ovalle habla también sobre el tema de los archivos.

En el tema militar, Sedena siempre había dicho que ya había entregado todo en el 2001 y 2002 al AGN [Archivo General de la Nación]. Lo que ahora sabemos es que no entregó todo, que hay muchísima más información todavía, pero lo mejor es que sabemos exactamente qué información. No sabemos el contenido, pero sabemos qué, cuántas cajas, cuántos expedientes, en dónde están. Ahora tendría que venir una segunda batalla para que entreguen esos documentos. [...] Y en términos de la información que hacía falta entregar de la DFS [Dirección Federal de Seguridad], el CNI [Centro Nacional de Inteligencia] le entregó en junio de este año al AGN 300,000 documentos de la DFS que están en el AGN y que el AGN va a hacer públicos.¹⁶

Poco se ha sabido de esta entrega de más de 300,000 documentos del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) al Archivo General de la Nación (AGN). Sin embargo, puede ser, como

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

dice Vicente Ovalle, una consecuencia positiva de la Comisión.¹⁷ Además de esta entrega, en febrero de este año, el AGN hizo públicas casi tres millones de fichas digitalizadas de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y el Departamento de Investigación Política y Social (DIPS), que pueden consultarse en su página web.¹⁸

► Fuente: Gobierno de México, Archivo General de la Nación (AGN), Repositorio Documental Digital del Archivo General de la Nación, “Las fichas de la DFS y DGIPS se pueden consultar sin restricciones desde el Repositorio Documental Digital del AGN”, 24 de febrero de 2024.

En el contexto de los trabajos de la Comisión, hay dos sentencias que vale la pena examinar sobre casos del estado de Guerrero, sucedidos en la época de la represión del Estado. Por un lado, la sentencia de amparo en el caso de Rosendo Radilla, en la cual se habla del “contexto de violencia sistemática y generalizada emanada de órganos públicos” y de la importancia de clasificar las desapariciones forzadas como tales y no usar otros tipos

17 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C. (Centro Prodh), “Revelan 300 mil documentos de la ‘guerra sucia’”, 17 de septiembre de 2024, https://centroprodh.org.mx/sididh4_0/2024/09/17/revelan-300-mil-documentos-de-la-guerra-sucia-de-1965-a-1990/

18 Gobierno de México, Archivo General de la Nación (AGN), Repositorio Documental Digital del Archivo General de la Nación, “Las fichas de la DFS y DGIPS se pueden consultar sin restricciones desde el Repositorio Documental Digital del AGN”, 24 de febrero de 2024, https://www.gob.mx/agn/prensa/las-fichas-de-la-dfs-y-dgips-se-pueden-consultar-sin-restricciones-desde-el-repositorio-documental-digital-del-agn?fbclid=IwY2xjawIyxAg9leHRuA2FlbQlXMAABHSLMq45GQPRRlZCQ4LbwpCE6CY81O99daup6gvb9W4qN6xAq_57e2ZMHA_aem_MV4Q2a6FaxofSKGDO_esPw



penales, además de investigarlas como hechos de terrorismo de Estado.¹⁹ Por otro lado, la sentencia en el caso de cuatro mujeres familiares de Lucio Cabañas, en la cual se subraya que la desaparición forzada y la tortura son imprescriptibles.²⁰

En la sentencia del caso Radila se recalca la importancia de ejercer acción penal contra las personas responsables de estas desapariciones y del terrorismo de Estado en el que se insertan, así como de buscar diligentemente a la víctima. En la sentencia se incluyen organigramas con nombre y cargo de las personas que estuvieron al frente de distintas dependencias militares en los años de la represión, como el que se muestra a continuación.



- Imagen tomada de la sentencia de Juicio de amparo 565/2018-I
- Fuente: Poder Judicial de la Federación, Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato, Residente en Irapuato, Juicio de Amparo 565/2018-1. Rosendo Radilla Pacheco, 21 de agosto de 2024.

19 Poder Judicial de la Federación, Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato, Residente en Irapuato, Juicio de Amparo 565/2018-1, Rosendo Radilla Pacheco, 21 de agosto de 2024, https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2024/08/Version-Publica_AI-565-2018_Rosendo-Radilla-Pacheco_21082024.pdf

20 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo de revisión 406/2022. Primera sala, https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/pkG13YcBvbG1RDkAZBZ3/%22Tribuna%22



Dicha sentencia fue impugnada ocho veces por las siguientes instancias del gobierno federal: Sedena, FGR, Secretaría de Gobernación, Fiscalía General del Estado (FGE) de Guerrero, Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, Comisión Nacional de Búsqueda (CNB). Resulta incongruente que el gobierno federal impugne esta sentencia de amparo cuando la presidenta comenzó el sexenio pidiendo perdón por la masacre del 2 de octubre de 1968 y reconoció que fue un crimen de lesa humanidad.²¹

Por lo que toca a la sentencia en el caso de cuatro mujeres de la familia Cabañas, se rescata la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que afirma lo siguiente: “el haber sido objeto de tortura y de desaparición forzada fue una práctica sistemática que constituyó un crimen de lesa humanidad y por lo tanto es imprescriptible”.²²

1.2 La Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa (CoVAJ-Ayotzinapa)

La forma de afrontar la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa marcó las políticas de verdad y memoria durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador. Con la creación de la CoVAJ-Ayotzinapa como primer acto de gobierno, el entonces presidente envió un mensaje de esperanza y compromiso a las familias de los 43 estudiantes, así como con la verdad y la justicia. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos iniciales y a algunas medidas importantes, incluso la identificación de dos de los estudiantes, esa esperanza y la claridad del compromiso gubernamental se fueron diluyendo en la etapa final del sexenio. El final del gobierno del expresidente López Obrador trajo consigo la claridad de que una vez más la investigación se sujetó a tiempos políticos y que la lealtad a las fuerzas armadas era más importante que el compromiso con la verdad y la justicia en los casos de violaciones graves a derechos humanos.

Una muestra de esto fue el primer reporte de AMLO en julio de 2024 a madres y padres de los 43 estudiantes de Ayotzinapa. En éste, el jefe del Ejecutivo aseguraba: “El señalamiento al Ejército, sin pruebas, me produce mucha desconfianza y sostengo que podría obedecer a un afán de venganza de personas o instancias del extranjero para debilitar a una institución fundamental del Estado mexicano”. Con esto, López Obrador culpa a las madres y padres de los 43 quienes “con el apoyo de las organizaciones de derechos humanos de la llamada sociedad civil, de la OEA y de la ONU, [comenzaron] a enfocar todas las baterías en contra del Ejército”.²³

Al tiempo que exoneraba al Ejército, el expresidente López Obrador centró sus ataques en los actores que habían apoyado la búsqueda de la verdad de las familias, y en específico contra la organización no gubernamental Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), que durante más de 35 años ha defendido los derechos

21 “Recibe ocho impugnaciones del gobierno federal la sentencia contra la FGR por el caso Radilla”, *El Sur. Periódico de Guerrero*, 24 de octubre de 2024, <https://suracapulco.mx/recibe-ocho-impugnaciones-del-gobierno-federal-la-sentencia-contra-la-fgr-por-el-caso-radilla/>

22 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo de revisión 406/2022. Primera sala, https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/pKG13YcBvbG1RDkaZBZ3/%22Tribuna%22

23 “Reporte de AMLO a los padres de los 43 normalistas”, *La Jornada*, 20 de julio de 2024, <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/07/20/politica/reporte-de-amlo-a-los-padres-de-los-43-normalistas-1148>



humanos, y desde hace más de 10 años acompaña el caso de los 43 estudiantes desaparecidos. Según Santiago Aguirre, director de la organización defensora de derechos humanos, el fracaso en traer verdad y justicia al caso Ayotzinapa es uno de los resultados de la rápida militarización que ha sufrido nuestro país en el último sexenio. “Cuando la investigación empezó a topar con pruebas objetivas de la colusión militar con la criminalidad organizada, de elementos del Ejército muy en específico, la investigación fue perdiendo apoyo y creo que, en la mesa, ganó la posición militar”, dice Aguirre.²⁴

Así, el primer acto de gobierno de López Obrador, la promesa a los padres y madres de los 43 de verdad, justicia, reparación y no repetición, topó con la pared de la militarización. Y no sólo eso, la defensa de esta lucha, el acompañamiento de este caso representó para el Centro Pro y el abogado Vidulfo Rosales, del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan decenas de menciones negativas en las conferencias matutinas del ex-presidente.²⁵

La presidenta Claudia Sheinbaum tuvo su primera reunión con las familias de los 43 estudiantes desaparecidos en diciembre de 2024. En ésta, prometió reconstruir el diálogo y dotar de “una nueva visión [a] la investigación”.²⁶ Sheinbaum es la tercera jefa del Ejecutivo que tiene la responsabilidad de arrojar luz sobre el paradero de los 43 estudiantes, además de llevar a la justicia a quienes resulten responsables de las desapariciones, asesinatos y demás violaciones graves a los derechos humanos, así como a quienes obstaculicen las investigaciones.

A diez años de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, doña Cristina Bautista, madre de Benjamín Ascencio Bautista, reflexiona:

Dicen que cuando pasa el tiempo uno olvida, pero eso no es cierto; entre más tiempo pasa, más dolor sientes. Un día que venimos acá al Centro Prodh y nos reunimos con familias que tenían como un año, dos años, tres años buscando a sus familiares desaparecidos, yo no aguanté, me salí y me puse a llorar. [...] (luego) me tranquilicé, pero pensé: “no, a tanto tiempo yo no puedo llegar”. Pero ya estamos a casi diez años.²⁷

Como muchos otros familiares, doña Cristina ha tenido que dejar su vida y su casa para buscar a su hijo Benjamín. También como muchos familiares ha vivido en carne propia lo que significa el olvido del Estado y la negligencia de las autoridades en sus deberes. Incluso en el caso Ayotzinapa, que ha sido emblemático en el país y el resto del mundo, y

24 Croda, Rafael, “El fracaso e AMLO en el caso Ayotzinapa, un saldo de la militarización: Centro Prodh”, *Proceso*, 8 de enero de 2025, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/9/24/el-fracaso-de-amlo-en-el-caso-ayotzinapa-un-saldo-de-la-militarizacion-centro-prodh-337272.html>

25 Ver por ejemplo: Cervantes, Zacarías, “Crítica AMLO a defensores de los padres para proteger al Ejército, señala Abel Barrera”, *El Sur de Acapulco*, 26 de marzo de 2024, <https://suracapulco.mx/impreso/2/critica-amlo-a-defensores-de-los-padres-para-proteger-al-ejercito-senala-abel-barrera/>
ARTICLE 19, *Derechos pendientes: informe sexenal sobre libertad de expresión e información en México*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2024, <https://articulo19.org/derechospendientes/>

26 Cano, Natalia, “Sheinbaum ofrece nueva ruta en la investigación del caso Ayotzinapa”, *CNN Español*, 5 de diciembre de 2024, <https://cnnespanol.cnn.com/2024/12/05/mexico/sheinbaum-ayotzinapa-investigacion-padres-43-orix>

27 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C. (Prodh), “Ayotzinapa: diez años de lucha por la verdad y la justicia. Entrevista”, *Ibero*, 12 de agosto de 2024, <https://revistas.ibero.mx/ibero/uploads/volumenes/77/pdf/IBERO-91-Cristina-Bautista-Nunca-imagino-que-llegariamos-a-diez-anos-Edicion-digital-para-web-12-08-2024.pdf>



que recibió un trato único del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se ha perpetuado la deuda de verdad y justicia con las familias de los 43 estudiantes desaparecidos y con la sociedad en general. Pese a ello, la dignidad de estas 43 familias sigue siendo ejemplo de la esperanza que mueve a las decenas de miles de familias que buscan a sus seres queridos.

1.3 “2 de octubre no se olvida”

Como hemos visto en este capítulo, el primer acto de gobierno de Andrés Manuel López Obrador fue la creación de la Comisión de la Verdad para el caso Ayotzinapa. En el caso de su sucesora en el cargo, su primer mensaje cargado de simbolismos fue dedicado al movimiento estudiantil de 1968 y la matanza de la Plaza de Tlatelolco ocurrida ese mismo año.

Vale la pena analizar de cerca lo que se dijo (y lo que no se dijo) el día que dio comienzo el segundo periodo presidencial del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena).²⁸

La presidenta comenzó así su conferencia:

El día de hoy, primera mañanera del pueblo en el Segundo Piso de la Cuarta Transformación, lo vamos a dedicar al 2 de octubre, 2 de octubre no se olvida. Hace 56 años, en la plaza de Tlatelolco, después de un movimiento estudiantil que lo que pedía era libertad, democracia, libertad de los presos políticos, fue perpetrada una de las mayores atrocidades que se vivió en México en la segunda mitad del siglo XX: fue ordenado por el entonces presidente de la República, Díaz Ordaz, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, la represión contra estudiantes que, en libertad y pidiendo diálogo público que había sido ofrecido, fueron asesinados, encarcelados.²⁹

Se presentó un video y se firmó un acuerdo por el que se reconoce que la matanza estudiantil del 2 de octubre de 1968 constituyó un crimen de lesa humanidad.³⁰

Algo que llama profundamente la atención es cómo en el discurso presidencial, en el video, en las palabras de los representantes del Estado y en el acuerdo se afirma que el entonces presidente Díaz Ordaz reconoció su responsabilidad de los hechos. Además, se habla de la “sentencia emblemática” lograda por los líderes del movimiento estudiantil, pero no se hace mención del tipo penal de genocidio que fue utilizado en esa sentencia. Se habla del “Heroico Movimiento Estudiantil” pero se le presenta aislado de una realidad previa y posterior de organización social, y de la represión del Estado mexicano.

Según Víctor Guerra, brigadista del movimiento estudiantil de 1968 y abogado del Comité 68 ProLibertades Democráticas:

28 La conferencia completa puede verse en, Gobierno de México, #MañaneraDelPueblo en vivo..., *op. cit.*,

29 Gobierno de México, Presidencia de la República, “Conferencia de prensa de la presidenta Claudia Sheinbaum”, versión estenográfica, 2 de octubre de 2024, <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-la-presidenta-claudia-sheinbaum-pardo-del-2-de-octubre-de-2024>

30 Acuerdo por el que se reconoce que la matanza estudiantil del 2 de octubre de 1968 constituyó un crimen de lesa humanidad. Diario Oficial de la Federación, 2 de octubre de 2024, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5740065&fecha=02/10/2024#gsc.tab=0



El acuerdo menciona un delito de lesa humanidad, sin embargo no precisa cuál es el delito y esto es una omisión bastante fuerte porque lo que resolvieron los tribunales en México fue reconocer el crimen como genocidio. Ésa es la primera aclaración que tendríamos que hacer. Tratándose de genocidio lo que tendríamos que reconocer es que es un delito de lesa humanidad y su primera implicación es que no prescribe.³¹

Vale destacar que en el acuerdo presidencial se dice que se garantizará la no repetición de “actos de represión, actos de privación ilegal de la libertad, uso de las fuerzas armadas contra la población, utilización de cárceles clandestinas, desapariciones forzadas, torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, o a la anuencia del Estado para destruir o exterminar a un grupo de la población mexicana”.³² Con esta última frase, se hace referencia al genocidio sin nombrarlo claramente. También destaca la continuidad del discurso obradorista, que apunta a la “utilización” de las Fuerzas Armadas por un gobierno civil, con lo que se busca diluir su responsabilidad.

En la misma conferencia matutina, la Secretaria de Gobernación, Rosa Isela Rodríguez pidió disculpas a nombre del Estado mexicano. Una disculpa sin víctimas presentes y sin un seguimiento de actos claros de reparación. Según Víctor Guerra:

La disculpa es un acto de justicia transicional que nada tiene que ver con la justicia. Son medidas políticas que tienen como propósito que se reconozcan los hechos, pero sin juzgar a los responsables. La disculpa pública debió de haber sido que en uso de sus facultades de jefa del Ejecutivo iba a impulsar los procesos de justicia. Y eso no lo dijo. Una disculpa no es suficiente para resarcir un delito de la magnitud de un genocidio. Esa disculpa pública carece de sentido si no va acompañada de acciones concretas.³³

Así como el gobierno de López Obrador tomó el caso Ayotzinapa como emblemático, el gobierno actual parece hacerlo con la represión al movimiento estudiantil de 1968 –del cual la presidenta asegura ser hija–, prometiendo garantías de no repetición pero sin dar claridad de cómo se cumplirán en un contexto de creciente militarización. María Clementina Santiago, hija de Gorgonio Santiago, desaparecido desde 1974, menciona: “No he escuchado con respecto a las víctimas de la Guerra Sucia, pero tampoco hubo un pronunciamiento en toda la campaña, a excepción del 68, no hay un reconocimiento como tal de las víctimas de la Guerra Sucia”.³⁴

Así, aunque fue importante que la presidenta Sheinbaum dedicara su primera conferencia matutina a la matanza del 2 de octubre, es un primer paso para una serie de tareas apremiantes en el México contemporáneo. Urge una política de Estado que, retomando el trabajo de la Comisión de la Verdad, garantice verdad, justicia, reparación integral y no repetición a todas las víctimas de ese periodo de terrorismo de Estado y de los decenios que le han seguido, y que incluya acciones para prevenir las violaciones graves a derechos humanos por las fuerzas armadas.

31 ARTICLE 19, entrevista con Víctor Guerra, abogado del Comité 68 ProLibertades Democráticas, 22 de noviembre de 2024.

32 Acuerdo por el que se reconoce que la matanza..., *op.cit.*

33 ARTICLE 19, entrevista con Víctor Guerra, *op. cit.*

34 ARTICLE 19, entrevista con María Clementina Santiago Hernández, *op. cit.*



2. Desapariciones

2.1 Personas buscadoras

En los dos informes anuales anteriores de ARTICLE 19: *Voces contra la indiferencia* y *Derechos pendientes*,³⁵ examinamos la situación de emergencia y riesgo de muerte que viven quienes en el país se dedican a buscar personas desaparecidas, en su mayoría las mujeres: esposas, madres, hijas y hermanas, entre otras. Ellas se han convertido en expertas rastreadoras y defensoras de derechos humanos tras la inacción y omisión del del Estado mexicano. Este análisis nos reveló la situación crítica de seguridad para las personas buscadoras en México, además de la falta de políticas públicas que garanticen su protección.

En los dos informes mencionados y en la audiencia temática solicitada por colectivos y organizaciones (entre ellas ARTICLE 19) en febrero de 2024 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el marco de su 189.º periodo de sesiones, presentamos una recopilación de las agresiones letales contra buscadoras. En una actualización de esa información, desde 2010 hasta la publicación de este informe, encontramos 25 casos de personas buscadoras asesinadas y cuatro desaparecidas. Entre 2010 y 2025, las entidades federativas con más asesinatos y desapariciones de buscadoras fueron Guanajuato (ocho casos), Michoacán, Jalisco y Sonora (tres casos en cada estado), Sinaloa y Veracruz (dos casos), seguidas por Baja California, Chihuahua, Puebla, Zacatecas, Morelos, Hidalgo y Guerrero, con un caso cada una.

35 ARTICLE 19, *Voces contra la indiferencia: Informe anual 2022 de ARTICLE 19*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2022, <https://articulo19.org/vocescontralaindiferencia/> y ARTICLE 19, *Derechos pendientes: informe sexenal sobre libertad de expresión e información en México*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2024, <https://articulo19.org/derechospendientes/>



Tabla 1. Casos de personas buscadoras asesinadas y desaparecidas (enero 2010 - abril 2025)





Cabe mencionar que durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador se documentaron 18 agresiones letales: 17 personas buscadoras fueron víctimas de asesinato y una de desaparición por su labor de búsqueda. En el gobierno actual de Claudia Sheinbaum se han sumado cinco casos más, tres casos de personas buscadoras que fueron desaparecidas. Es decir, en el periodo del gobierno de la llamada “cuarta transformación” se han documentado la mayoría de los casos con agresiones letales contra buscadoras por su labor, es decir 23 de los 29 casos documentados hasta ahora (2010 hasta la publicación de este informe).

De acuerdo con la información documentada, de las 23 personas buscadoras asesinadas y desaparecidas entre diciembre de 2018 y marzo de 2025, 15 eran mujeres. El año 2022 fue el más mortal para las buscadoras, con siete casos documentados, seguido por 2024 con seis casos documentados: tres desapariciones y tres asesinatos.

En la tabla 2 presentamos los casos de las personas buscadoras asesinadas y desaparecidas durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y en el periodo de Claudia Sheinbaum en la presidencia, es decir, desde diciembre de 2018 hasta la publicación de este informe..

El *Diagnóstico sobre seguridad para colectivos de familias de personas desaparecidas en México*³⁶ elaborado por el Movimiento por Nuestros Desaparecidos, revela la situación de riesgo y los patrones de agresión que afrontan los colectivos de familias de personas desaparecidas en nuestro país. En el diagnóstico se identifican 13 riesgos principales para las familias buscadoras en su empeño por hallar la verdad, a saber: agresiones letales, desaparición forzada a manos de particulares, agresiones físicas, amenazas, hostigamiento e intimidación a los procesos de búsqueda y para que no se evidencien las omisiones institucionales, criminalización, ataques al patrimonio, allanamiento, ataques armados, acciones para obtención ilegal de información, estigmatización, vulneración y exposición de datos personales e información sensible, así como agresiones en el entorno digital y mediático.³⁷

Un ejemplo de las agresiones que sufren las personas buscadoras en la búsqueda cotidiana de sus seres queridos fue lo ocurrido en Chetumal, Quintana Roo, a días del comienzo del presente sexenio. Madres del colectivo Verdad, Memoria y Justicia fueron reprimidas por policías estatales cuando se manifestaban pacíficamente, “lo que dejó como saldo 10 mujeres con lesiones menores, malestar en cervicales, dolencias físicas e impacto emocional...”³⁸

36 Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, *Diagnóstico sobre seguridad para colectivos de familias de personas desaparecidas en México*, octubre de 2024, <https://movndmx.org/informeriesgos2024/>

37 *Ibid.*, p. 63.

38 Varillas, Adriana, “Policía reprime a madres buscadoras en Chetumal y exigen destitución de funcionarios; hay 10 lesionadas”, *El Universal*, 12 de octubre de 2024, <https://www.eluniversal.com.mx/estados/policia-reprime-a-madres-buscadoras-en-chetumal-y-exigen-destitucion-de-funcionarios-hay-10-lesionadas/>

**Tabla 2.** Personas buscadoras asesinadas y desaparecidas (diciembre 2018-marzo 2025)

| Nombre/ Entidad | Fecha del asesinato/ o desaparición | Labor de búsqueda |
|--|--|--|
| Zenaida Pulido Lombera/ Michoacán | 20 jul 2019 | Buscaba a su esposo, Elidio Cisneros, desaparecido en 2003 en Aquila Michoacán. Zenaida pertenecía al colectivo Caminando por Justicia. |
| María del Rosario Zavala Aguilar/ Guanajuato | 14 oct 2020 | Buscaba a su hijo. Yatziri Misael Cardona Zavala, desaparecido en diciembre de 2019. |
| Francisco Javier Barajas Piña/ Guanajuato | 29 may 2021 | Hermano de María Guadalupe Barajas Piña, desaparecida el 29 de febrero de 2020. Ella fue localizada sin vida en un fosa clandestina, junto con 78 cuerpos más. |
| Gladys Aranza Ramos Gurrola/ Sinaloa | 15 jul 2021 | Buscaba a su esposo, Bryan Omar Celaya, desaparecido desde el 6 de diciembre de 2020. |
| José Nicanor Araiza Dávila/ Zacatecas | 27 jul 2021 | Buscaba a su hijo, José Nicanor Araiza Hernández, desaparecido el 30 de septiembre de 2018. |
| Ana Luisa Garduño Juárez/Morelos | 27 ene 2022 | Exigía justicia por la desaparición y posterior feminicidio de su hija, Ana Karen Huicochea, desde el año 2012. |
| Jorge Ulises Cardona Zavala/ Guanajuato | 27 jun 2022 | Buscaba a su hermano, Yatziri Misael Cardona Zavala, desaparecido en diciembre de 2019. |
| Brenda Jazmín Beltrán Jaime/ Sonora | 17 jul 2022 | Buscaba a su hermano, Luis Herald Beltrán, quien fue privado de su libertad por un grupo armado en diciembre de 2018. |
| Grisell Pérez Rivera/Hidalgo | 23 ago 2022 | Se dedicaba al acompañamiento de familiares de víctimas de feminicidios y en los casos de mujeres desaparecidas. Su cuerpo fue hallado en Hidalgo e identificado por su familia, después de estar desaparecida desde marzo de 2021 |
| Rosario Lilián Rodríguez Barraza/Sinaloa | 31 ago 2022 | Buscaba a su hijo, Fernando Abixahi Ramírez Rodríguez, desaparecido el 16 de octubre de 2019. |
| Buscadora Asesinada / Puebla | 4 oct 2022 | También buscaba a su hermana Diana Carolina Rodríguez Sánchez, desaparecida desde el 27 de septiembre de 2019. |
| María del Carmen Vázquez Ramírez/ Guanajuato | 6 nov 2022 | Buscaba a su hija desaparecida desde el 13 de enero del 2021. |
| Teresa Magueyal Ramírez/ Guanajuato | 2 may 2023 | Buscaba a su hijo, Osmar Zúñiga Vázquez, de 21 años, desaparecido el 14 de junio de 2022. |
| Griselda Armas/ Michoacán | 23 oct 2023 | Buscaba a su hijo, José Luis Apaseo Magueyal, desaparecido desde abril de 2020. |
| Lorenza Cano Flores/ Guanajuato | 15 ene 2024 (desaparecida) | Buscaba a su hermano José Francisco Cano Flores, desaparecido desde el 17 de noviembre de 2018. La noche del 15 de enero cuando un comando armado entró en su casa para llevársela, su esposo, Miguel Ángel, y su hijo, también llamado Miguel, fueron asesinados. |
| Angelita Almeraz León/Baja California | 8 feb 2024 | Buscaba a su hermano José Juan Vázquez León, desaparecido el 27 de junio de 2018 |
| Noé Sandoval Adame/ Guerrero | 13 feb 2024 | Buscaba a su hijo, Kevin Sandoval Mesa, de 16 años, desaparecido el 17 de noviembre de 2023. |
| Jesús Isaac Castillo Mireles | 1 ago 2024 | Buscaba junto con su madre, Catalina Mireles Romero, a su hermana, Ana Elvira, desaparecida el 28 de abril de 2015. |
| Óscar Iván Jiménez Torres/ Guanajuato | 5 nov 2024 (desaparecido) | Buscaba junto con su esposa, Luz Alejandra Lara Cárdenas, y su madre, Blanca Patricia Torres a su hermano: Jesús Abel Jiménez, desaparecido desde el 21 de mayo de 2017. |
| Luz Alejandra Lara Cárdenas/ Guanajuato | 5 nov 2024 (Desaparecida) | Buscaba junto con su esposo, Óscar Iván Jiménez Torres, y su suegra, Blanca Patricia Torres, a su cuñado: Jesús Abel Jiménez, desaparecido desde el 21 de mayo de 2017. |
| Héctor Aparicio Martínez/ Veracruz | 26 ene 2025 (desaparecido) | Buscaba a su hijo, José Alfredo Aparicio Delgado, de 25 años, desaparecido desde el 5 de febrero de 2017. Héctor pertenece al Colectivo Familiares en Búsqueda María Herrera de Poza Rica, Veracruz |
| Magdaleno Pérez Santes/ Veracruz | 11 de marzo de 2025 | Buscaba a su hija Diana Paloma Pérez Vargas, desaparecida en noviembre de 2019. Perteneciente al Colectivo Familiares en Búsqueda María Herrera de Poza Rica, Veracruz. |
| Teresa González Murillo/Jalisco | 2 de abril de 2025 | Buscaba a su hermano Jaime Gonzalez Murillo, desaparecido el 2 de septiembre de 2024. Teresa pertenecía al colectivo "Luz de Esperanza Desaparecidos Jalisco", y fue atacada con arma de fuego el día 27 de marzo de 2025. |

Fuente: elaboración propia.



2.2 Derecho a la verdad: búsqueda e identificación efectuadas por el Estado

Para garantizar el derecho a la verdad sobre las personas desaparecidas, una deuda pendiente del Estado mexicano es encontrar a las más de 122,000 registradas como desaparecidas. Como se ha examinado en el pasado informe anual de ARTICLE 19, el gobierno federal encabezado por Andrés Manuel López Obrador, en vez de formular una estrategia de búsqueda exhaustiva, creó mecanismos para reducir las cifras de personas desaparecidas y así simular que se busca, y que la magnitud de la cuestión es menor a la real.³⁹

A pesar de la reacción negativa de distintas organizaciones, incluidos colectivos de familiares de personas desaparecidas y la amplia documentación en medios de comunicación de lo fallida de esta estrategia, la presidenta Sheinbaum ha afirmado que seguirán con ésta como forma de “búsqueda generalizada”.⁴⁰

Además del censo problemático, investigaciones periodísticas han revelado la falta de incorporación en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) de al menos 6000 casos denunciados ante las fiscalías locales y fichas de búsqueda emitidas por éstas.

Este dato se desprende de un análisis donde se contrastó la información del RNPED con una colección obtenida mediante web scrapping de las cédulas de búsqueda emitidas por las autoridades locales de seis estados (Jalisco, Veracruz, Estado de México, Puebla, Guanajuato y Tabasco) entre 2019 y junio de 2024. Estos son los únicos estados en los que CONNECTAS detectó repositorios públicos de las cédulas de búsqueda activas en los portales de sus Comisiones Locales al corte del 30 de junio, por lo que sólo éstos se pudieron contrastar.⁴¹

En este contexto, la presidenta ha dicho que se fortalecerá el Sistema Nacional de Búsqueda, mismo que fue prácticamente desmantelado los últimos años del sexenio de López Obrador. Sin embargo, para el ejercicio fiscal del 2025 se le asignarán 1102 millones de pesos a la Comisión Nacional de Búsqueda. Esto representaría un recorte de más de 96.4 millones de pesos, considerando que el año pasado se le asignaron el equivalente de 1198 millones de pesos ajustado a pesos de 2025.⁴²

39 ARTICLE 19, *Derechos pendientes: Informe sexenal sobre libertad de expresión y derecho a la información en México*, Ciudad de México, ARTICLE 19, 2024, <https://articulo19.org/derechospendientes/>

40 Martínez, César, “Sheinbaum, 100 días y 4,000 desapariciones”, *A dónde van los desaparecidos*, 14 de enero de 2025, <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2025/01/14/sheinbaum-100-dias-y-4000-desapariciones/>

41 Juárez, Carlos Manuel, “Sheinbaum mantiene ‘censo’ de personas desaparecidas y elude diálogo con buscadoras”, *A dónde van los desaparecidos*, 1 de noviembre de 2024, <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2024/11/01/sheinbaum-mantiene-censo-de-personas-desaparecidas-y-elude-dialogo-con-buscadoras/>

42 Cabrera, Atzayacatl, “Presupuesto de 2025 perfila recorte de 47 mdp a Comisión de Búsqueda”, *El Sol de México*, 20 de noviembre de 2024, <https://oem.com.mx/elsoldemexico/mexico/presupuesto-de-2025-perfila-recorte-de-47-mdp-a-comision-de-busqueda-18398675>

ARTICLE 19 utilizó para deflactor la herramienta de Fundar “¿Cuánto vale ese peso?” <https://fundar.org.mx/calculadora-deflactor/>. Deflactor, o ajustar, consiste en eliminar de un valor monetario los efectos producidos por los cambios en los precios (inflación) para hacer una comparación real de análisis monetario. El presupuesto de la CNB fue de 1149 millones de pesos en 2024, que, ajustado a 2025, es de 1198 millones de pesos.



En relación con las personas desaparecidas entre 1965 y 1990, los hallazgos presentados en el resumen ejecutivo de la COVEHJ, elaborado por la Segob, se presentan 26 líneas de búsqueda que podrían contribuir a dar con el paradero de las personas desaparecidas en ese periodo. Se afirma, además, que la CNB:

*Realizó diversas acciones en campo en sitios de interés, como centros clandestinos de detención, tortura y exterminio; presuntos cementerios clandestinos, o sitios de posible disposición final de víctimas, con el objeto de aportar elementos para encontrar a las personas desaparecidas.*⁴³

En el anexo presentado por la CNB al informe final de la Comisión de la Verdad, llamado “Informe del Equipo Especializado en la Búsqueda por Patrones de Personas Desaparecidas Forzadamente por el Terrorismo de Estado Contrainsurgente durante la Guerra Sucia”, se detallan resultados en cuanto a los “hallazgos del trabajo de investigación documental; la sistematización y análisis de la información recabada, la recopilación de testimonios, así como en las acciones en campo”.⁴⁴ Se habla de la creación del sistema Ángelus.⁴⁵ En junio de 2024, este *software* fue transferido oficialmente al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias, y Tecnologías (CONAHCYT)⁴⁶ y se menciona en el informe anexo al de la Comisión de la Verdad que el acceso al público en general y a familiares de personas desaparecidas a una versión de acceso libre a Ángelus “sería uno de los principales legados de esta Comisión”.⁴⁷ A la fecha, esta herramienta no es pública.

Además, se habla de los vastos hallazgos documentales y cómo éstos se incorporaron en dicho sistema: “A la luz de las hipótesis de la disposición final de las víctimas, [se incluirían] los documentos de instancias de diversa índole que pudieran arrojar respuestas a la interrogante de dónde están las y los desaparecidos”.⁴⁸ Sin embargo, no ha sido posible individualizar casos de personas desaparecidas y, por el momento, sólo podrían asumirse las líneas de investigación como posibles destinos finales de estas personas. Sobra decir que esto no cumple con los estándares internacionales de derecho a la verdad, ni del derecho de todas las personas a ser buscadas.

- 43 Gobierno de México, Comisión para la Verdad, *Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990, Informe final 2024. Resumen...*, op. cit., https://comisionverdadyjusticia.segob.gob.mx/work/models/ComisionVerdadyJusticia/Documentos/Informe2024/20240909_Informe_COVEH_3.pdf
- 44 Secretaría de Gobernación (Segob), Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), *Informe del Equipo Especializado en la Búsqueda por patrones de personas desaparecidas forzadamente por el terrorismo de Estado Contrainsurgente durante la Guerra Sucia*, s.f., https://comisionverdadyjusticia.segob.gob.mx/work/models/ComisionVerdadyJusticia/Documentos/Informe2024/02-07-2024_INFORME_EEGS_CNB_COVEH.pdf
- 45 Cabe destacar que para la creación de Ángelus se trabajó desde Artículo 19 en una serie de asesorías con el equipo desarrollador de la CNB e instituciones aliadas para compartir la metodología de Archivos de la Represión. Además, se donaron los documentos pertenecientes a dicha plataforma, así como los metadatos de los documentos que hasta 2020 habían sido catalogados por Artículo 19.
- 46 Gobierno de México, Secretaría de Ciencias, Humanidades, Tecnología e Innovación, “Conahcyt y CNB celebran transferencia tecnológica de Ángelus, software para la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas”, México, 19 de junio de 2024, <https://conahcyt.mx/conahcyt-y-cnb-celebran-transferencia-tecnologica-de-angelus-software-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas-y-no-localizadas/>
- 47 Secretaría de Gobernación (Segob), Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), *Informe del Equipo Especializado en la Búsqueda...*, op. cit., https://comisionverdadyjusticia.segob.gob.mx/work/models/ComisionVerdadyJusticia/Documentos/Informe2024/02-07-2024_INFORME_EEGS_CNB_COVEH.pdf
- 48 *Ibid.*



2.2.1 Vuelos de la muerte: el silencio gubernamental

Un tema que llamó la atención en los últimos meses del sexenio pasado fue el hallazgo de documentación sobre los llamados “vuelos de la muerte”.⁴⁹ En noviembre de 2023, Fábrica de Periodismo dio a conocer una exhaustiva investigación sobre este mecanismo usado para deshacerse de los cuerpos de las personas desaparecidas.⁵⁰ En marzo de 2024, el Centro Prodh junto con el laboratorio SITU Research hicieron pública una reconstrucción visual de esta práctica del Ejército en la década de los setenta y al menos durante seis años, en la que se hacían vuelos para disponer de los cuerpos de personas que habrían sido detenidas y después desaparecidas, y sobre la que se ha negado información y el reconocimiento de las fuerzas armadas. Además, tanto la investigación periodística de Marcela Turati como el antes citado informe *Verdades innegables* dieron acceso a una lista que podría incluir una relación de nombres de personas víctimas de estos vuelos.⁵¹ Incluso el Archivo General de la Nación publicó en diciembre de 2024 una nota sobre estos vuelos y las pruebas documentales que pueden encontrarse en el fondo de documentación de la DFS.⁵²

Así, los últimos meses de 2023 y el año 2024 estuvieron marcados por la difusión de hallazgos sobre este tema, mismos que trajeron a la mesa una cuestión, aunque reportada por periodistas hace años, que no había tenido la centralidad y fuerza que tuvo en ese periodo.⁵³

La pregunta central sobre éste y otros hallazgos del Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico (MEH) es qué otra información tiene el Estado –y en particular las fuerzas armadas– sobre esta práctica, sus responsables y sus víctimas, y qué acciones emprenderá el recién iniciado gobierno para alcanzar la verdad, la justicia, la reparación integral y la no repetición.

- 
-
- 49 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C. (Prodh), “Por primera vez se reconstruyen visualmente los vuelos de la muerte”, 24 de marzo de 2024, <https://centroprodh.org.mx/2024/03/25/por-primera-vez-se-reconstruyen-visualmente-los-vuelos-de-la-muerte/>
- 50 Rodríguez Munguía Jacinto y José Reveles, “Toda la verdad sobre los vuelos de la muerte. El Secretario de Defensa autorizó la operación de Estado para asesinar a cientos de personas y luego arrojarlas al mar”, *Fábrica de periodismo*, FD Investigaciones, 26 de noviembre de 2023, <https://fabricadepperiodismo.com/investigaciones/toda-la-verdad-sobre-los-vuelos-de-la-muerte/>
- 51 Fundar. Centro de análisis e investigación, “Vuelos de la Muerte’: hallazgo de posible lista de víctimas es de primera relevancia y debe ser investigada por autoridades”, 7 de agosto de 2024, <https://fundar.org.mx/vuelos-de-la-muerte-hallazgo-de-posible-lista-de-victimas-es-de-primera-relevancia-y-debe-ser-investigada-por-autoridades/>
- 52 Gobierno de México, Archivo General de la Nación, “La evidencia oculta: vuelos de la muerte y represión en los archivos de la DFS. Los vuelos de la muerte marcaron la Guerra Sucia en México. Reconstruir la verdad desde los archivos es esencial para la justicia y la memoria”, (blog), 13 de diciembre de 2024, <https://www.gob.mx/agn/articulos/la-evidencia-oculta-vuelos-de-la-muerte-y-represion-en-los-archivos-de-la-dfs>
- 53 Petrich, Blanche, “Vuelos de la muerte en Guerrero, hecho por el que el Estado aún debe responder”, *La Jornada*, 18 de octubre de 2014, <https://www.jornada.com.mx/2014/10/18/politica/010n1pol>



3. A manera de conclusión

En cuanto a la identificación, el rezago y la crisis forense, cabe resaltar que, al término del gobierno de AMLO, había más de 72,000 cuerpos no identificados en resguardo del Estado mexicano. Esta crisis sin embargo no ha tenido un lugar central en el discurso ni en la actuación de la presidenta Claudia Sheinbaum. Dicen los periodistas Efraín Tzuc y Mayela Sánchez, “En una nación con 115 mil personas desaparecidas, un gran número podrían estar siendo buscadas por sus familias sin saber que yacen olvidadas en una fosa común o en un refrigerador mortuario bajo la tutela del Estado”.⁵⁴

En el sexenio pasado se crearon instituciones y mecanismos extraordinarios que estaban destinados, en principio, a atender esta crisis; sin embargo, al final del periodo los esfuerzos se desmontaron y en el presente son casi inexistentes. El gobierno actual ha optado por obviar esta crisis, no mencionarla, no darle una atención prioritaria, al tiempo que no dota de los recursos humanos y financieros a las instituciones con la capacidad para elaborar medidas a corto, mediano y largo plazo para atender esta situación.

No obstante la promesa de la presidenta Claudia Sheinbaum de garantizar la no repetición de crímenes como los ocurridos el 2 de octubre en la plaza de Tlatelolco, cuando una manifestación estudiantil pacífica fue reprimida por el Ejército,⁵⁵ a más de tres meses de su toma de posesión, la Sedena no ha hecho ningún reconocimiento público de los hechos sucedidos el 2 de octubre de 1968, ni de las violaciones graves a derechos humanos documentadas en los informes del MEH. Más allá de esta falta de reconocimiento, preocupa cómo la Guardia Nacional –creada en el sexenio de AMLO como un contrapeso a las fuerzas castrenses y la cual se había configurado en sus inicios como una corporación con mando civil– fue integrada casi al final de su mandato, mediante una reforma constitucional, a la Sedena.⁵⁶ Organizaciones como el Centro Prodh han alertado que ése es un paso irreversible hacia la militarización.⁵⁷ Así, con una militarización creciente y arraigada en todos los aspectos de la vida nacional, la pregunta sigue siendo cómo será posible garantizar la no repetición de violaciones graves a los derechos humanos cuando a las instituciones castrenses se les está dotando de más poder.

54 Tzuc, Efraín y Sánchez Mayela, “Cierra sexenio de AMLO con más de 72100 cuerpos sin identificar”, A dónde van los desaparecidos y Quinto Elemento Lab, 24 de septiembre de 2024, <https://quintoelab.org/project/sexenio-amlo-72-mil-cuerpos-crisis-forense>

55 Secretaría de Gobernación (Segob), Acuerdo por el que se reconoce que la matanza..., *op.cit.*

56 Gobierno de México, Presidencia de la República, Comunicado de prensa, “Por acuerdo de la Presidencia, Guardia Nacional formará parte de Sedena: jefe del Ejecutivo federal”, México, 8 de agosto de 2022, <https://www.gob.mx/amlo/prensa/por-acuerdo-de-la-presidencia-guardia-nacional-formara-parte-de-sedena-jefe-del-ejecutivo-federal>

57 “Sería un paso a la militarización”: a un día de su votación, Centro Prodh pide no aprobar reforma sobre Guardia Nacional. El Centro Prodh hizo un llamado a no aprobar la reforma para que la Guardia Nacional sea parte del Ejército”, *Animal Político*, 18 de septiembre de 2024, <https://animalpolitico.com/politica/reforma-guardia-nacional-militarizacion-centro-prodh>



► Familiares de víctimas y organizaciones acompañantes presentan un documental sobre los vuelos de la muerte en Guadalajara, Jalisco. Foto: ARTICLE 19 MX-CA.

Preocupa también, y sobremanera, la opacidad que han tenido las fuerzas armadas históricamente en el país y que fue evidente en el caso Ayotzinapa y en los bloqueos a la labor del Mecanismo de Esclarecimiento Histórico de la COVEH.

A pesar de algunos logros de la Comisión de la Verdad y guiños hacia la apertura institucional de organismos como el AGN, cuesta ser optimistas cuando los primeros pasos que ha dado el gobierno de Claudia Sheinbaum en temas de verdad y memoria perpetúan un discurso del sexenio anterior que promete verdad, justicia y no repetición, sin un expreso reconocimiento de que en muchos casos fueron las propias Fuerzas Armadas quienes perpetraron las violaciones graves documentadas. Al mismo tiempo, se consolidan acciones en pro de la militarización, del poder de las Fuerzas Armadas y de la opacidad gubernamental con respecto a las violaciones graves a derechos humanos.



Recomendaciones

A la Fiscalía General de la República

- Generar registros confiables e interoperables sobre personas desaparecidas, cuerpos sin identificar y personas privadas de la libertad. Esto es un paso necesario para evaluar las dimensiones y características específicas de los problemas y para generar políticas públicas pertinentes.

A la Fiscalía General de la República y fiscalías de las entidades federativas

- Llevar a cabo las investigaciones necesarias en aras de la verdad y justicia para los casos de violaciones graves a los derechos humanos.

Al Congreso de la Unión

- Garantizar la disponibilidad de recursos presupuestales para la reparación integral del daño a las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos.
- Dar continuidad a la propuesta legislativa de una Ley de Memorias, para la instauración de una política pública sobre el tema, que contemple acciones estatales y el resguardo de las acciones de memoria surgidas de la sociedad civil.

Al Poder Judicial

- Garantizar la publicación de todos los archivos oficiales que contengan información sobre violaciones graves a los derechos humanos, especialmente aquellos en poder de las fuerzas armadas.
- Coadyuvar con las investigaciones necesarias en aras de la verdad y justicia en los casos de violaciones graves a los derechos humanos.

Al Poder Ejecutivo Federal

- Empezar acciones para fortalecer el Sistema Nacional de Búsqueda y dar con el paradero de las más de 116,000 personas desaparecidas en el país.
- Crear políticas públicas de protección a las personas buscadoras, considerando los riesgos específicos que encuentran por ser defensoras de los derechos humanos y por dedicarse a encontrar personas desaparecidas.



- Elaborar políticas públicas para llevar a cabo identificaciones masivas de restos de personas desconocidas. Para esto, el Banco Nacional de Datos Forenses debe operar de manera inmediata, sostenida y transparente.
- Crear un mecanismo de seguimiento del MEH para la entrega de sus hallazgos a las familias de las víctimas y a la sociedad en general.

A la Secretaría de la Defensa Nacional

- Publicar todos los archivos relacionados con violaciones graves a los derechos humanos, empezando por los que ya hayan sido localizados tanto por el MEH como el Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (GIEI), y cuya divulgación se ha negado de forma recurrente.





► Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, rindió su informe anual de actividades, durante la sesión ordinaria de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Foto: Mario Jasso/Agencia Cuartoscuro.



Quinta barrera:

La incertidumbre institucional





El sexenio de Andrés Manuel López Obrador fue un gobierno de *erosión institucional*,¹ en el que las instancias diseñadas para ser autónomas se vieron obligadas ya fuera a adherirse a un discurso oficialista o a terminar disminuidas. Los últimos meses de dicho gobierno, y los primeros meses bajo el nuevo liderazgo de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, llevaron a cabo procesos de designación de mandos directivos y catapultaron una serie de reformas al sistema judicial mexicano y a organismos autónomos que culminaron en cambios estructurales, enraizando la incertidumbre sobre las instituciones en México.

El Poder Judicial se vio inmiscuido en uno de los debates nacionales más amplios sobre el acceso a la justicia y la función de las instancias correspondientes. La reforma judicial se presentó a la ciudadanía como una que busca corregir “problemas estructurales históricos” como la corrupción, la lentitud en los procesos y la falta de acceso equitativo a la justicia. Empero, dicho cambio normativo presenta no sólo desafíos para su puesta en práctica, sobre todo en materia del proceso electoral que implica el derecho de acceso a la justicia en el país, también debilita el derecho, al diluir la barrera entre el Ejecutivo federal y el Poder Judicial, poniendo en peligro las garantías de imparcialidad e independencia judicial. Asimismo, deja intactas a las fiscalías, que siguen desempeñándose con malas prácticas, falta de voluntad en sus investigaciones, y limitaciones técnicas. El resultado previsible es el mantenimiento de altos niveles de impunidad en el país.

Por una parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) mantuvo su postura como una instancia de apoyo al gobierno de López Obrador. Como se observará más adelante, la comisión tomó decisiones en favor de la militarización, censurando información, y se abstuvo notoriamente de presentar quejas en materia de derechos civiles o políticos. En 2024, el Senado reeligió por mayoría calificada a Rosario Piedra Ibarra como presidenta de la CNDH para el periodo 2024-2029, atando este organismo autónomo a cinco años más como estación repetidora de un discurso oficialista.

Por otra parte, en 2024 la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) cumplió una década desde su creación. Desafortunadamente, prevaleció la adversidad en las condiciones de su funcionamiento. La institución está atada de manos por la falta de presupuesto y una sobrecarga de necesidades para atender a un mayor número de víctimas. Ese año, pese a la existencia de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre un mínimo presupuestal para apoyo y reparación del daño de víctimas (dentro del gasto programable), una vez más, su presupuesto se redujo en números reales.

Por último, en cuanto al Mecanismo de Protección a Personas Defensoras y Periodistas (el Mecanismo) de la Secretaría de Gobernación (Segob), éste se mantuvo como la ventanilla única de atención a periodistas y personas defensoras. Ante la ausencia de un mayor

1 ARTICLE 19, *Derechos Pendientes: informe sexenal sobre libertad de expresión y derecho a la información en México*. Ciudad de México, ARTICLE 19, 9 de julio de 2024, <https://articulo19.org/derechospendientes/>



► Sesión en la que se aprobó la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Foto: Mario Jasso /Agencia Cuartoscuro.

apoyo de otras secretarías, el Mecanismo debe tomar decisiones basándose en premisas de austeridad que no contribuyen a la eficaz protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Como se informó en *Derechos pendientes*,² esta instancia gubernamental se había sostenido como la única en un diálogo abierto con la sociedad civil. Sin embargo, con el fin del sexenio, se cerró también el *Grupo de trabajo del Mecanismo*, una de las últimas puertas abiertas para el diálogo sobre la labor gubernamental.

Desde la protección a los derechos humanos y la atención a víctimas hasta la falta de investigaciones en materia de delitos cometidos contra la prensa, las instituciones en México se vieron presionadas no sólo por el ímpetu del anterior presidente, sino por la participación del Poder Legislativo. El presente capítulo hace un recorrido por algunas de estas instancias, y las repercusiones de sus fallas en el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información en México.



1. 2024: legado de austeridad republicana

Los grandes presupuestos, así como los grandes discursos, del gobierno federal anterior, se centraron en la asistencia social. López Obrador celebró la aprobación del presupuesto 2024 en noviembre del año previo, indicando que el enfoque sería siempre social: “Es muy buena noticia, muy buena noticia porque es el presupuesto para el bienestar, para seguir combatiendo la pobreza y para seguir reduciendo la desigualdad económica y social. [...] Es un presupuesto para todo el pueblo”.³ Efectivamente, con un presupuesto que sobrepasaba los 9.6 billones de pesos,⁴ los programas sociales alcanzaron su máximo histórico, con 3.755 billones de pesos, equivalentes a casi 41% del presupuesto nacional.⁵

Tabla 1. Presupuestos deflactados⁶ a pesos de 2025

| | 2024 ⁷ | 2025 |
|----------------|---------------------|------------------|
| CNDH | \$1,796,195,838.42 | \$1,722,372,356 |
| CEAV | \$1,161,220,301.46 | \$1,118,916,390 |
| Mecanismo | \$624,919,203.19 | \$598,259,768 |
| FGR | \$20,164,707,130.52 | \$20,125,980,181 |
| Poder Judicial | \$81,695,351,209.42 | \$70,983,606,302 |

Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2024⁸ y del PEF 2025.⁹

Si bien las necesidades socioeconómicas de la población son trascendentales en el país, este enfoque y este discurso llevan aparejada una visión paternalista y clientelar de los derechos económicos y sociales. Además, en el enfoque no hay una perspectiva que englobe la garantía de los derechos civiles y políticos como el acceso a la justicia. Por ejemplo, juntando todo el presupuesto de 2024 destinado al Poder Judicial y la Fiscalía

3 Programas para el Bienestar, Con la aprobación del Presupuesto de Egresos 2024 se garantizan aumentos a los Programas para el Bienestar: Presidente, Gobierno de México, 9 de noviembre de 2023, <https://programasparaelbienestar.gob.mx/con-la-aprobacion-del-presupuesto-de-egresos-2024-se-garantizan-aumentos-a-los-programas-para-el-bienestar-presidente/>

4 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024”, https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2024.pdf

5 Aquino, E., “Programas sociales terminan sexenio con presupuesto histórico, pero menor cobertura para los más pobres del país”, Animal Político, 19 de mayo de 2024, <https://animalpolitico.com/politica/programas-sociales-presupuesto-cobertura>

6 Deflactar, es el proceso de ajustar dos cantidades monetarias para lograr comparaciones entre cantidades monetarias de distintos años en términos reales, es decir, sin el efecto de la inflación. Para este ejercicio, la organización utilizó la siguiente herramienta: <https://fundar.org.mx/calculadora-deflactor/>

7 Pesos ajustados a la inflación de 2025.

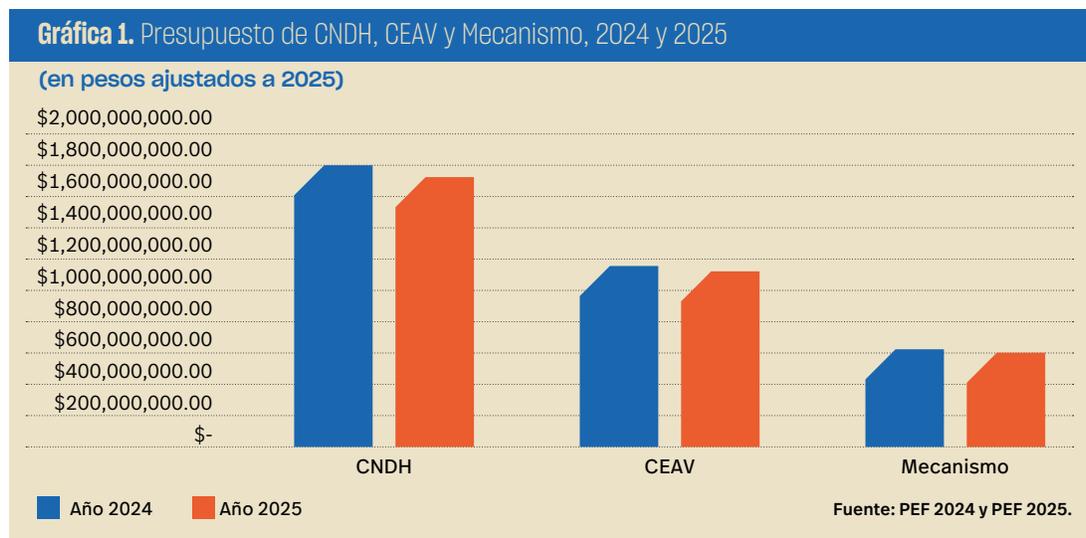
8 PEF 2024. https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2024/analiticos_presupuestarios

9 PEF 2025: https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2025/analiticos_presupuestarios



General de la República (FGR) equivaldría apenas a 1.31% del presupuesto de la federación.¹⁰ De la misma forma, ambas comisiones (derechos humanos y atención a víctimas) llegan meramente al 0.04%. Por sí mismo, el Mecanismo no representa ni 0.01%. *Dicho de otra forma, en 2024, sólo 1.36% del presupuesto de la federación tuvo un enfoque en atención a las víctimas de violencia, protección de derechos humanos y acceso a la justicia.*

Como se observa en la tabla previa, el año 2025 representa no sólo porcentajes similares en materia de atención a las víctimas y acceso a la justicia, sino que en todos los rubros supone una reducción. Si se compara en números reales, es decir, ajustados a la inflación, *para el próximo año el presupuesto de la CNDH se redujo en 4.11%, el de la CEAV en 3.64%, y el Mecanismo de Protección en 4.27%. Así, su representación porcentual del total del presupuesto de la federación es aún menor, pues todas estas instancias en conjunto representarán sólo el 1.24% del presupuesto federal en 2025.*



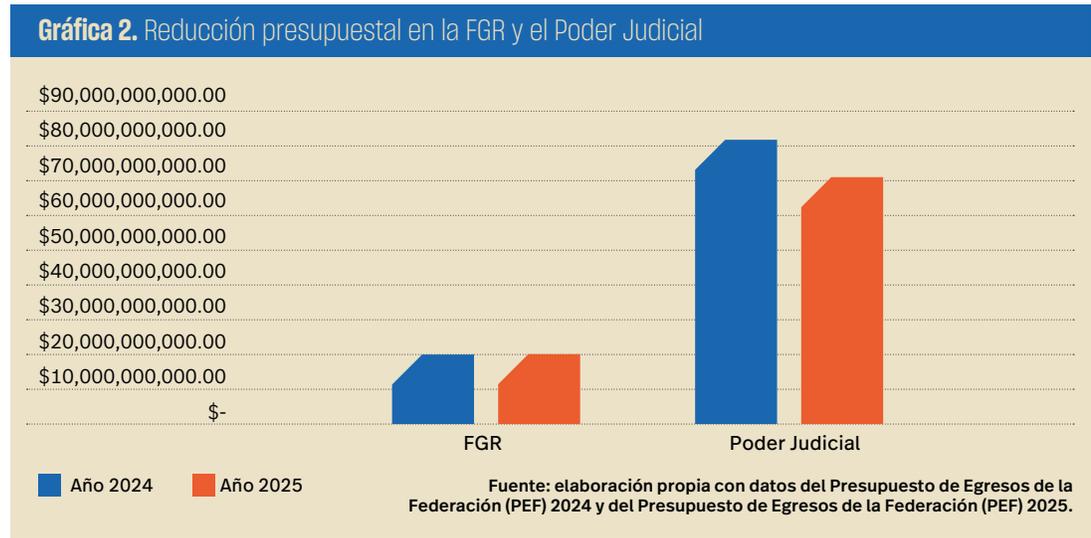
Si bien es problemática, esta reducción se dio para todas las instancias. En el caso de la CEAV, esto es particularmente grave dado que en agosto del año pasado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el amparo 675/2022¹¹ promovido por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) contra la reforma a la Ley General de Víctimas. En dicha reforma, se planteaba eliminar la fracción I del artículo 132, que establece un mínimo presupuestal irreductible destinado a la atención de medidas de ayuda, asistencia y reparación integral para víctimas. La Primera Sala de la SCJN resolvió favorablemente el amparo, pues “consideró que dicha modificación a la Ley General de Víctimas contradecía el principio de progresividad en materia de derechos humanos”,¹² al no asegurar la protección de los derechos de las víctimas. *El nuevo presupuesto violenta la obligación del Estado de que se destine el mínimo de 0.014% del presupuesto para atención victimal.*

10 \$78,327,278,245 + \$19,333,372,129 / \$7,431,571,099,473. Fuente. PEF 2024.

11 Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Amparo en revisión 675/2022, 2024, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2023-07/230710-AR-675-2022.pdf

12 “Paquete Económico 2025 presenta disminución de recursos para atención a víctimas”, Fundar, 4 de diciembre de 2024, <https://fundar.org.mx/paquete-economico-2025-presenta-disminucion-de-recursos-para-atencion-a-victimas/>

La austeridad no sólo llegó a las instancias de protección y acompañamiento a víctimas, sino que inclusive se redujo el presupuesto de los órganos encargados del derecho de acceso a la justicia. Comparando con pesos ajustados a la inflación del 2025, puede observarse que la FGR mantiene un presupuesto relativamente estable, con sólo una reducción del 0.19%. No obstante, el Poder Judicial fue castigado duramente con una reducción de 13.11%.



La abrupta reducción del presupuesto del Poder Judicial va de la mano del discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador, en el que el jefe del Ejecutivo calificaba al Poder Judicial de “corrupto” e incluso de haber sido “tomado por la delincuencia organizada”.¹³ Tanto el gobierno anterior como el que recién comienza, califica al Poder Judicial de costoso para el Estado, con constantes acusaciones de estar “contra la transformación”. Sin embargo, en muchas instancias, los medios de comunicación especializados en verificación de datos calificaron de engañosas las pruebas presentadas o las frases empleadas.¹⁴ En este marco, se impulsó el llamado “Plan C”, cuyo objetivo era la “limpia” del Poder Judicial, que en realidad se traduce en su captura por el oficialismo.

Cabe resaltar que el presupuesto completo del Poder Judicial en 2024 sólo representaba 30.19% del de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).



13 Raziell, Z., “López Obrador vuelve a cargar contra los jueces: ‘El Poder Judicial está tomado por la delincuencia organizada y de cuello blanco’”, *El País*, 18 de mayo de 2023. <https://elpais.com/mexico/2023-05-18/lopez-obrador-vuelve-a-cargar-contralos-jueces-el-poder-judicial-esta-tomado-por-la-delincuencia-organizada-y-de-cuello-blanco.html>

14 Rangel L. y Noguera O., “¿Excesos del Poder Judicial? La secretaria Rosa Icela difundió datos engañosos o inexactos contra personas juzgadoras”, *Animal Político*, 21 de octubre de 2024, <https://animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/fact-checking/rosa-icela-datos-enganosos-juzgadoras>



► Claudia Sheinbaum, presidenta de México, en la conmemoración del 112 aniversario de la Marcha de la Lealtad. Foto: Daniel Augusto / Agencia Cuartoscuro.

Gráfica 3. Presupuesto de instancias en materia de derechos humanos, víctimas, protección y Poder Judicial en comparación con el presupuesto de la Sedena

| | |
|----------------|----------------------|
| SEDENA | \$270,589,458,370.56 |
| Poder Judicial | \$81,695,351,209.42 |
| FGR | \$20,164,707,130.52 |
| Mecanismo | \$624,919,203.19 |
| CEAV | \$1,161,202,301.46 |
| CNDH | \$1,796,195,838.42 |

Fuente: elaboración propia con datos del 2024.

Así, el primer factor que limitó las instituciones de derechos humanos, de atención victi-mal y de acceso a la justicia fue la limitación presupuestaria. Contrasta el discurso sobre bienestar, con una óptica de programas sociales y apoyos financieros, con la protección a las víctimas de la violencia, cuya participación en el presupuesto fue de 1.5% tanto en 2024 como en 2025. El legado de López Obrador a Sheinbaum Pardo es de austeridad para las instituciones de derechos humanos, acceso a la justicia y de protección a vícti-mas.



2. Denuncias ante las fiscalías: una duda constante

El silencio aquí se ha dado porque saben todo de nosotros: nos conocen, saben dónde vivimos, de nuestras familias, conocen nuestros horarios, a dónde vamos y nos lo hacen saber abiertamente. Nos siguen en motocicletas. Se aparecen afuera de nuestras casas. En cuanto llegas a una cobertura en auto, a pie, como sea, se van atrás de ti. Estas personas (de los grupos delictivos) les pasan a las autoridades por enfrente y con total descaro se mueven, porque ahí se sabe quién verdaderamente tiene el control, quién manda. Entonces uno se calla lo que está viendo; nos obligan a callar.

–Persona periodista anónima¹⁵

En el capítulo sobre la continuidad de la violencia contra la prensa de su informe sexenal, ARTICLE 19 resaltó que existen las condiciones para generar nuevas zonas de silencio. Entre los factores que prevalecen para incrementarlas están la falta de confianza en las instituciones, el miedo a denunciar y, en su caso, la impunidad imperante cuando se denuncia. En varias regiones del país hay cotidianamente un distanciamiento entre las leyes y su aplicación. Ejemplo de esto es el relato de una persona periodista, cuyo nombre y ubicación geográfica se reservan, que en 2024 fue privado de su libertad en un estado del centro del país. Esta persona relató a ARTICLE 19 lo siguiente: “A mí me llevaron con el jefe, y me dijo que él era el líder del grupo criminal en la zona y me exigió que dejara de publicar información porque ‘los estaba dañando’...”¹⁶

Después de los hechos, la persona periodista fue trasladada a distintos puntos del estado. Con el rostro cubierto, pasó por un retén, presuntamente de la Guardia Nacional (GN). Una vez ahí, uno de los integrantes de la GN se acercó al vehículo y preguntó que “ése quién era”, a lo que respondieron que lo llevaban “un rato de paseo”. Los dejaron pasar y siguieron su camino. Aunque finalmente fue liberado por sus captores, ellos le exigieron silencio y le aseguraron que la tenían identificada. Luego de lo sucedido, la víctima relató a ARTICLE 19 que no pudo denunciar, pues lo tienen vigilado, y existe una desconfianza hacia las autoridades y su involucramiento en estos grupos: “Porque en mi estado no hay ley”.

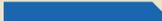
¹⁵ ARTICLE 19, entrevista con una persona periodista cuyos datos identificables se mantienen en anonimidad por razones de seguridad y protocolo acordado con la víctima, 10 de diciembre 2024.

¹⁶ *Ibid.*



Medir la impunidad en México es una tarea complicada, pues hay un gran número de delitos que no se reportan. En el caso de la violencia contra la prensa, esto es también un factor que es necesario considerar. ARTICLE 19, ya sea durante el proceso de documentación o después de éste, solicita a las personas periodistas que hayan sido víctimas de violencia, que mencionen si harían o no una denuncia de los hechos ante alguna de las fiscalías. Con base en la respuesta de 401 periodistas, se pudo determinar que *sólo uno de cada tres de los periodistas agredidos en 2024 decidió hacer una denuncia, ya sea a una fiscalía estatal o a la FEADLE de la FGR*. Prácticamente en la mitad de los casos, la prensa decidió no reportar, mientras que, al ser encuestados, 19.95% dudaba si presentaría una denuncia o no.

Tabla 2. Respuestas a la pregunta: ¿has considerado denunciar, o ya has denunciado los hechos en alguna fiscalía? (2024)

| | | | |
|-----------------------|-----|--|---------|
| Sí, FGE (Estatal) | 102 |  | 25.44% |
| Sí, FGR/FEADLE | 25 |  | 6.23% |
| No hará denuncia | 194 |  | 48.38% |
| No sabe si denunciará | 80 |  | 19.95% |
| | 401 |  | 100.00% |

Fuente: elaboración propia con datos del PEF 2024⁸ y del PEF 2025.⁹

Entre los factores que provocan duda sobre si denunciar o no está, además de la incertidumbre sobre si las autoridades emprenderán alguna acción o no lo harán, sino si se aplicaría la ley –considerando contextos enmarcados en la corrupción, la colusión de autoridades con el crimen organizado, el clientelismo político, e incluso la precarización de la profesión periodística–.¹⁷ Al respecto, el periodista de Michoacán reitera:

Los grupos de la delincuencia organizada controlan obras públicas, los servicios públicos, el transporte y el comercio. No hay área en donde no estén metidos y lo peor es que no hay control de las autoridades sobre los grupos delincuenciales. La delincuencia tomó el mando de todas las corporaciones, esta gente ya no le tiene miedo a nadie, y es evidente que (los políticos) llegan al poder con su apoyo.¹⁸

Inclusive si la prensa denuncia, no hay garantía de que ésta llegue a la justicia. La FGR, dirigida por Alejandro Gertz Manero, enfrenta serias dificultades para cumplir con su responsabilidad de investigar y procesar delitos contra la libertad de expresión. A pesar de los compromisos de asegurar la justicia para los periodistas afectados por delitos, los avances son escasos, enviando el mensaje de que los agresores no serán perseguidos y gozan de impunidad.

17 De León Vázquez, S. y González Macías, R. A, "Reportear en el desamparo: análisis de las medidas de protección a periodistas en México desde el contexto local", *Revista de Comunicación*, vol. 19, núm. 2, pp. 87-109, 2020. <http://www.scielo.org.pe/pdf/rcudep/v19n2/2227-1465-rcudep-19-02-87.pdf>

18 ARTICLE 19, entrevista con un periodista anónimo de Michoacán..., *op. cit.*



Una barrera inicial para la lucha contra la impunidad, marcada por el desempeño de la FGR, es si ésta decidirá o no, atraer un caso conforme a sus funciones. *De acuerdo con los datos de la FEADLE, en 2024, sólo se atrajo un caso de los cuatro periodistas asesinados¹⁹ en el año.²⁰*

En todo el 2024, la FEADLE inició un total de 84 carpetas de investigación por diversos delitos cometidos contra periodistas, con tan sólo una indagatoria por el delito de homicidio. Otros delitos por los cuales la fiscalía inició una carpeta de investigación fueron los siguientes: 51 por amenazas, nueve por abuso de autoridad, cuatro por homicidio en grado de tentativa, tres por acceso ilícito a sistemas y equipos de informática, entre otros.²¹ En comparación con los datos registrados por ARTICLE 19, y documentados en el presente informe, la FEADLE sólo ha atraído un porcentaje bajo de casos.

El hecho de que la FEADLE no haya atraído casos puede deberse no sólo a una falta de voluntad de la FGR, sino también a una cuestión presupuestal, pues el monto fue *de apenas \$18,688,427, es decir, el 0.10% del asignado a la FGR.*

Una vez atraído el caso, los procesos de investigación para las víctimas pueden ser interminables o mantenerse incluso en un limbo de impunidad. En el caso de la FEADLE misma, de 2371 indagatorias o carpetas de investigación iniciadas entre 2010 y 2024, hay 201 casos resueltos, ya sea por sentencias condenatorias, suspensión condicional del proceso, o por acuerdos reparatorios. *Es decir, 84.77% de los casos se mantienen en la impunidad y si se considera sólo los casos con sentencias, 98.27%.*

En 2024, la prensa no tuvo seguridad para denunciar, y de haberlo hecho, tampoco tenía garantías de lograr justicia. Los datos y los relatos cuentan una misma historia, como menciona el periodista de Michoacán:

A futuro sólo se ve que la situación de la prensa en el estado va a empeorar. El día de hoy no puedo ya ni cubrir un accidente, porque de inmediato se me arriman estos tipos y me dicen “esto no es noticia”. Volteo con alguna autoridad presente y no dicen nada. Entonces mejor bajo mi cámara, mi teléfono y me retiro.²²

¹⁹ Sin contar el caso de Víctor Manuel Jiménez Campos, cuyo cuerpo fue encontrado este año.

²⁰ Fiscalía General de la República (FGR), Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), *Informe estadístico: actualizado a enero de 2025, 2025*, <https://fgr.org.mx/en/FEMDH/FEADLE>

²¹ *Ibid.*

²² ARTICLE 19, entrevista con periodista anónimo de Michoacán, *op. cit.*



3. El Poder Judicial y sus reformas

Sin lugar a duda, 2024, y particularmente los últimos meses del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, fue un año enfocado en cambios constitucionales. Con 27 reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo y el Legislativo replantearon los debates al derredor de distintos temas, incluidos los relativos a la Guardia Nacional y el Poder Judicial.²³ La reforma judicial en México generó una serie de controversias debido a las implicaciones que podría tener para la independencia y la imparcialidad del Poder Judicial, a que no atiende las causas de la impunidad, y a que el proceso de selección de las personas juzgadoras mediante el voto no contempla mecanismos que garanticen su idoneidad.²⁴

En materia de independencia judicial, el Centro ProDh reiteró en septiembre de 2024 que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) resolvió en el caso Reverón Trujillo vs. Venezuela que:

Sólo podía estimarse compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) aquella regulación judicial que asegurara plenamente la independencia de las personas juzgadoras sobre la base de tres cuestiones esenciales: un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas.²⁵

Entre los puntos más críticos que generan duda para cumplir estos requisitos están las propuestas para cambiar los mecanismos de selección de jueces y ministros, así como la sustitución del Consejo de la Judicatura Federal por un Órgano de Administración Judicial y un Tribunal de Disciplina Judicial (TDJ). Una de las reformas más preocupantes que se presentaron fue la eliminación del control de convencionalidad,²⁶ principio que obliga a las autoridades judiciales a garantizar que sus decisiones sean compatibles con los tratados internacionales de derechos humanos. Esto habría reducido las garantías de los derechos fundamentales en el país y se hubiera vuelto más difícil para los ciudadanos acceder a la justicia cuando sus derechos fuesen vulnerados. Si bien dicho cambio fue eliminado de las reformas, resalta la importancia de que el legislativo no debía haberlas apresurado, sino que debió generar un proceso más amplio, no sólo de parlamento abierto, sino de diálogo con distintos actores afectados por la falta de justicia en México, incluyendo víctimas, personas defensoras y periodistas.

23 Damián, F., "AMLO cierra sexenio con 27 reformas a la Constitución como cimiento para 'segundo piso' de la 4T", *Milenio*, 23 de octubre de 2024, <https://www.milenio.com/politica/amlo-cierra-sexenio-27-reformas-constitucion>

24 "Audiencia CIDH, 191 periodo de sesiones", *La justicia que queremos*, 12 de septiembre de 2024, <https://lajusticiaquequeremos.org/reforma-al-poder-judicial/>

25 Centro Prodh, "Reforma judicial: límites convencionales", 11 de septiembre de 2024, https://centroprodh.org.mx/sididh4_0/2024/09/11/reforma-judicial-limites-convencionales/

26 "Organizaciones de derechos humanos llamaron a frenar reforma constitucional que eliminaba el 'control de convencionalidad'", *Aristegui Noticias*, 23 de octubre de 2024, <https://aristeguinoticias.com/2310/mexico/organizaciones-de-derechos-humanos-llaman-a-frenar-reforma-constitucional-que-elimina-el-control-de-convencionalidad/>



Como se ha resaltado en este informe, en virtud de los 21 casos documentados de acoso judicial ya sea en el ámbito administrativo, civil, penal o electoral en el 2024, existe un riesgo inminente de que tanto las fiscalías como las personas juzgadoras sigan siendo utilizadas para censurar el ejercicio periodístico. Tal es el caso del periodista independiente Hernán Gómez, quien el 17 de abril recibió en su domicilio una demanda de al menos 15 millones de pesos por daño moral, después de la publicación de su libro *Traición en Palacio: el negocio de la justicia en la 4T*, además de varias publicaciones en redes sociales como Facebook y X (antes Twitter). Dichas notas o publicaciones tratan temas relacionados con la corrupción dentro del Poder Judicial, de figuras políticas en la Ciudad de México, así como de El Heraldo Media Group.²⁷

Para agosto, el proceso continuaba y los demandantes solicitaron como una prueba “pericial en psicología que implicaría someter al periodista demandado a una evaluación psicológica”.²⁸ Es preciso resaltar que en casos de daño moral no es necesario acreditar el estado psicológico del demandado, sin embargo, la jueza interina del Juzgado Quincuagésimo Segundo en Materia Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Verónica Guzmán Gutiérrez, decidió aceptar la investigación pericial. Esto implicaba someter al periodista a un escrutinio invasor, desproporcionado y sin sentido, puesto que la base de la demanda es la publicación de su libro y no aspectos personales de su vida.

Las reformas al Poder Judicial habrían sido necesarias para luchar contra una historia de impunidad en el país. No obstante, el proceso que se siguió para formularlas, la falta de diálogo con víctimas y personas expertas en la materia y las muchas dudas sobre cómo se mantendrá la independencia judicial en México, presentan nuevos problemas en vez de soluciones. A esta difícil situación hay que sumar que nunca se tocó a las fiscalías, que en materia de justicia penal son el verdadero embudo de la impunidad.

Tenemos como ejemplo palmario de las falencias estructurales del sistema de justicia que la reforma difícilmente revertirá los casos de periodistas víctimas de acoso judicial, quienes deben luchar permanentemente, gastar sus recursos financieros y personales, además de su tiempo, para defender sus derechos a la libertad de expresión y acceso a la información. Una reforma que no considere un diagnóstico claro y no esté alineada con los estándares internacionales de derechos humanos y su aplicación, es una reforma que podría, en su ejecución, vulnerar aún más a las personas justiciables, particularmente a las víctimas. En vista de los cambios consolidados producto de estas reformas, será vital que en su puesta en práctica no sólo busquen solucionar problemas específicos del pasado, sino que garanticen la independencia de los jueces y el acceso equitativo a la justicia para todas las personas en territorio mexicano.

27 ARTICLE 19, “Demanda contra Hernán Gómez constituye un proceso restrictivo a su libertad de expresión”, Ciudad de México, ARTICLE 19, 1 de mayo de 2023, <https://articulo19.org/demanda-contra-hernan-gomez-constituye-un-proceso-restrictivo-a-su-libertad-de-expresion/>

28 ARTICLE 19, “Persiste acoso judicial contra el periodista Hernán Gómez tras demanda por daño moral”, 21 de agosto de 2024 <https://articulo19.org/persiste-acoso-judicial-contra-el-periodista-hernan-gomez-tras-demanda-por-dano-moral/>



4. La CNDH como apéndice del Poder Ejecutivo

Además de las fiscalías, cuando existen violaciones a derechos humanos por las autoridades, la ciudadanía tiene el derecho de iniciar una queja ante la CNDH (cuando la violación es cometida por una autoridad federal) o alguna de las comisiones estatales, según corresponda. Como órganos independientes, esto implica que debe mantener una postura neutral, independiente e imparcial frente al gobierno federal o los gobiernos estatales. Sin embargo, con el paso de los años, esa imparcialidad se ha visto afectada en múltiples casos.

Como consta en el informe sexenal de ARTICLE 19, *Derechos Pendientes*, durante el sexenio de López Obrador, el enfoque de la CNDH bajo el mando de Rosario Piedra Ibarra fue de extrema condescendencia con el gobierno federal: tramitó de forma diligente quejas de derechos humanos de gobiernos anteriores, no así las que presentara el gobierno obradorista; además de que fungió como un mecanismo de comunicación más del Ejecutivo federal. Una coyuntura que demuestra este hecho ocurrió en septiembre del 2024, cuando el Legislativo Federal comenzó a aprobar una serie de reformas, como la de la Guardia Nacional o la Reforma Judicial. En ambas instancias, la postura de la CNDH fue la de retomar los argumentos del Ejecutivo federal.²⁹

En cuanto a la reforma de la Guardia Nacional, la Comisión se pronunció así: “Entiende y atiende la situación de emergencia y excepcionalidad que justifica las reformas...”,³⁰ y reitero que la situación de violencia que vive el país justifica las acciones de militarización propuestas por el Ejecutivo federal. Asimismo, informó de manera pública que no interpondría acción de inconstitucionalidad contra la reforma al Poder Judicial “porque ésta es un triunfo del pueblo y un avance en materia de derechos humanos”.³¹

29 “CNDH: balance de su debilitamiento institucional durante la gestión 2019-2024”, Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), octubre de 2024, <https://centroprodh.org.mx/cndh-balance-debilitamiento-institucional/>

30 Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos, Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado respecto de la Guardia Nacional: la CNDH no promoverá acción de inconstitucionalidad alguna”, Pronunciamento núm. DGDDH/067/2022, 13 de septiembre de 2022, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-09/PRONUNCIAMIENTO_2022_067.pdf

31 Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Dirección General de Difusión de los Derechos Humanos, La CNDH no interpondrá Acción de Inconstitucionalidad contra la Reforma Judicial porque ésta es un triunfo del pueblo y un avance en materia de derechos humanos, Pronunciamento núm. DGDDH/031/2024, 16 de septiembre de 2024, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-09/PRON_031_2024_0.pdf



Puntualmente, en materia de protección a periodistas, la CNDH informa que en 2024 recibió 257 expedientes por presuntas violaciones a los derechos humanos de personas defensoras y periodistas.³² Sin embargo, la misma institución reporta que, al finalizar el año, de los expedientes concluidos,³³ 57% de los casos se concluyó “por no existir materia para seguir conociendo del asunto”. Este número no desglosa si el motivo de conclusión se debe a que la víctima no era periodista o defensora, por no tratarse de una autoridad o por no tratarse de una violación a los derechos humanos.

Además de las resoluciones de la CNDH, ésta tiene una función primordial en la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección a Periodistas. Por ello, es su obligación participar en las juntas de gobierno mensuales para revisar los planes de protección propuestos por el Mecanismo y votar en favor de la protección de los derechos de las personas beneficiarias. Así lo señala en su propio informe anual:

En 2024 [la CNDH] participó en 97 reuniones, mediante las cuales ha coadyuvado con el Mecanismo de Protección a través de la revisión y análisis minucioso de cada uno de los casos sometidos a la Junta de Gobierno a fin de brindar las medidas de protección más eficaces y acordes al contexto de riesgo, implementando enfoques colectivos, transversales y de género.³⁴

No obstante, como acompañante de víctimas, ARTICLE 19 ha constatado que, en varias instancias, la CNDH ha optado meramente por votar en favor del plan formulado por el Mecanismo del gobierno federal, y contra las solicitudes de las personas periodistas. Incluso en por lo menos dos instancias, hemos documentado que personal de la CNDH quiso ocultar su voto a una persona beneficiaria, buscando votar sólo en la sesión plenaria (cuando la víctima ya no está presente), no dando a conocer así su voto ni el razonamiento detrás de éste a las propias víctimas de la violencia.

La cooptación de las comisiones de derechos humanos, tanto en el ámbito federal como en cada estado, se ha convertido en un factor de desconfianza para que las personas periodistas reporten violaciones a derechos humanos en su contra. Como se resaltó en el capítulo sobre violencia contra la prensa de este informe, en 2024, ARTICLE 19 documentó un total de 287 agresiones directas de autoridades mexicanas contra la prensa. De estas 287 agresiones, sólo en 11.15% de los casos, o apenas en una de cada siete agresiones de las autoridades, la prensa decidió presentar una queja a la comisión de derechos humanos pertinente.

32 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades: del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024*, enero de 2025, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2025-01/InformeAnual_2024.pdf

33 Tanto en 2024 como en años anteriores.

34 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades: del 1 de enero...*, op. cit., https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2025-01/InformeAnual_2024.pdf

**Tabla 3.** Respuesta a la pregunta: ¿has presentado o presentarás una queja a la Comisión de Derechos Humanos?

| | | |
|---|-----|---------|
| Sí, CNDH | 7 | 2.44% |
| Sí, comisión estatal | 25 | 8.71% |
| No presentará queja | 89 | 31.01% |
| No sabe si presentará queja | 34 | 11.85% |
| Sin respuesta/No se cuenta con la información | 132 | 45.99% |
| | 287 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia

Pese a esta desconfianza de las víctimas hacia la CNDH, en 2024 el Senado de la República optó por reelegir a Rosario Piedra Ibarra. Su reelección generó una amplia controversia en México a finales del año. Distintas organizaciones de la sociedad civil y defensores de derechos humanos³⁵ expresaron su rechazo, señalando varios de los problemas examinados en este capítulo, incluyendo la falta de autonomía y la omisión en la atención de quejas relacionadas con violaciones a los derechos humanos contra el gobierno de López Obrador.³⁶

A pesar de las críticas, el Senado mexicano aprobó su reelección con 87 votos a favor, 36 en contra y una abstención. Esto no obstante haber sido evaluada con la peor calificación a comparación de las otras dos candidaturas del mismo proceso de la terna de finalistas.³⁷ Algunos análisis públicos señalaron que esta decisión fue tomada meramente por factores políticos,³⁸ de nuevo generando preocupaciones sobre la autonomía de la CNDH en la protección de los derechos humanos en el país. De esta forma, en los últimos meses de 2024, con la repetición del liderazgo de este organismo, se mantuvo a las CNDH congelada con las mismas prácticas afines al oficialismo.

35 Sandoval, R., "La CNDH que queremos", *Animal Político*, 22 de septiembre de 2024, <https://animalpolitico.com/analisis/invitades/cndh-designacion-titular-convocatoria>

36 Cardona, I., "Polémicas de Rosario Piedra en la CNDH; reelección, gestión de quejas y apoyo a desaparición del organismo", *El Universal*, 12 de noviembre de 2024, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/polemicas-de-rosario-piedra-en-la-cndh-reeleccion-gestion-de-quejas-gestion-de-quejas-y-apoyo-a-desaparicion-del-organismo/>

37 Robles, L., "Piedra, con la peor nota para la CNDH; la ratifican en la terna", *Excelsior*, 7 de noviembre de 2024, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/piedra-peor-nota-para-cndh-ratifican-terna/1683113>

38 Cortés, J., "Y al final la 4T impone en la CNDH la reelección de Rosario Piedra, la peor evaluada", *Proceso*, 13 de noviembre de 2024, <https://www.proceso.com.mx/nacional/politica/2024/11/13/al-final-la-4t-impone-en-la-cndh-la-reeleccion-de-rosario-piedra-la-peor-evaluada-340251.html>



5. CEAV: incremento de víctimas, reducción de presupuesto

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) enfrenta varios problemas significativos que afectan su capacidad para cumplir con su misión de asistir a las víctimas de violaciones a derechos humanos. La limitación presupuestal, mencionada previamente, es un obstáculo que debe afrontar un número cada vez mayor de víctimas quienes buscan incorporarse al Registro Nacional de Víctimas (Renavi). Aunque, por un lado, la CEAV reporta que efectivamente ha tenido un incremento en las acciones de protección a víctimas, por otro lado, éstas no necesariamente representan una reparación integral.

En diciembre de 2024, la CEAV informó sobre una consolidación y “transformación institucional encaminada a fortalecer las capacidades de los 32 Centros de Atención Integral (CAI)”,³⁹ y destacaba que “se registraron 111 mil 891 atenciones otorgadas en materia de trabajo social y vinculación médica y psicológica, así como 149 mil 277 servicios de orientación y asesoría jurídica”.⁴⁰ La comisión hace énfasis en que los CAI lograron que “diversas instituciones públicas de los tres órdenes de Gobierno acompañen a las personas en situación de víctima”.⁴¹

Si bien el fortalecimiento de la atención en las entidades federativas es de suma importancia, la CEAV enfoca su reporte en acciones tomadas, sin hablar de una conclusión clara de los casos; lo que se genera es una mayor necesidad de atención. De acuerdo con sus propios datos, la CEAV recibió 23,636 solicitudes de incorporación en 2024,⁴² ello equivale a que, en promedio, cada día se registraron 64 víctimas nuevas ante el RENAVID. Esto representa un incremento de 48.95% en las solicitudes de registro de víctimas en el país en comparación con 2023.⁴³ Aunque gran parte de este incremento fue ante las instancias estatales (20,344 de los casos),⁴⁴ es claro que seguir reduciendo presupuesto a estas instancias mientras crecen las solicitudes es una receta para no atender las necesidades de las víctimas.

A lo largo del año no fueron pocos los casos dados a conocer en los que víctimas señalaron que la CEAV, debido a sus faltas presupuestales, no se estaba ocupando de sus nece-

39 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, “Fortalecen Centros de Atención Integral para garantizar acompañamiento a víctimas”, Comunicado de prensa núm. 023, 31 de diciembre de 2024, <https://www.gob.mx/segob/prensa/fortalecen-centros-de-atencion-integral-para-garantizar-acompanamiento-a-victimas>

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*

42 Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), *Estadísticas de transparencia focalizada del Registro Nacional de Víctimas (RENAVI): Cuarto trimestre de 2023*, 3 de enero de 2025, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/971607/SIPOT_4T_2024.pdf

43 Datos utilizados para el análisis comparativo tomados de: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, *Estadísticas de transparencia focalizada del Registro Nacional de Víctimas (RENAVI), Cuarto trimestre de 2023*, 2 de enero de 2024, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/880561/SIPOT_2023_4T.pdf

44 *Ibid.*



► Lorena Nájera, familiar de un grupo de guatemaltecos que fueron asesinados en la masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas, un hecho que sigue en la impunidad. Foto: Diego Simón Sánchez / Agencia Cuartoscuro.

sidades. En julio de 2024, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD)⁴⁵ reportó que a 10 años de la masacre de Güemez, Tamaulipas, familiares de las personas migrantes halladas en la fosa seguían sin obtener una reparación integral: “Sí, ha sido un viacrucis para las víctimas el poder acceder a estas medidas de apoyo, sobre todo por el carácter de ser extranjeros”.⁴⁶

En agosto del año pasado, medios de comunicación⁴⁷ reportaron que víctimas de los atentados con granadas en los festejos patrios de 2008 en el Zócalo de Morelia, Michoacán, lograron que el gobierno federal aprobara la indemnización a la que tienen derecho de acuerdo con la Ley General de Víctimas (LGV). Empero, la CEAJ reportó que el retraso se debía a un tema presupuestal y de la necesidad la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

45 Organización de la sociedad civil, fundada en 2011 con el objetivo de lograr que en América Latina haya justicia y se fortalezca el estado democrático de derecho. Para más información, ver: <https://www.fundacionjusticia.org/>

46 Nochebuena, M. y Flores, S., “‘Seguimos exigiendo justicia y reparación de daños’: Gobierno de AMLO queda en deuda con víctimas a 2 meses y medio de su fin”, *Animal político*, 15 de julio de 2024, <https://animalpolitico.com/politica/gobierno-amlo-victimas-justicia-reparacion-dano>

47 Ángel, A., “Autorizan pagos por granadazo en Morelia... pero no hay dinero”, *Milenio*, 5 de agosto de 2024, <https://www.milenio.com/policia/autorizan-pagos-granadazo-morelia-2008-dinero>



El pago del mismo está condicionado a la suficiencia presupuestaria que se genera a través del Sistema de Presupuesto y Contabilidad de la CEAV [...] esta comisión se encuentra en espera de que la Secretaría de Hacienda realice la dotación de recursos para estar en posibilidad de realizar el pago correspondiente a los peticionarios.⁴⁸

Tan sólo un mes después, en septiembre de 2024, en Yucatán se manifestó Dora María Ravelo Echavarría, madre del joven veracruzano José Eduardo Ravelo, quien murió luego de que fuera detenido en Mérida, Yucatán en el año 2021.⁴⁹ En su protesta ante las oficinas de la CEAV en Mérida, Dora María señaló que no se le ha dado respuesta a su petición de un recurso necesario para generar un peritaje independiente. Éste es necesario para corroborar o desacreditar “el dictamen de la Fiscalía General de la República en el que se señala que el joven Ravelo, su hijo, murió a causa de una neumonía”.⁵⁰ Como relató en entrevista a medios de comunicación: “Sin ese peritaje, desgraciadamente, el caso está sin moverse. La CEAV es la que debería mover eso, es la que me está apoyando como víctima indirecta. Doy esperanza de que me puedan resolver por ese lado”.⁵¹

De esta forma, la merma presupuestaria, sea intencionada o no, ata de manos a la Comisión. La CEAV sigue reportando nuevas acciones como la creación de “redes de apoyo” para las víctimas,⁵² pero estas acciones no pueden competir contra las mayores necesidades tanto de víctimas del pasado como de nuevos registros en el Renavi. Como lo señaló la organización de la sociedad civil Fundar en su análisis del paquete económico 2024: “Sin recursos, no hay derechos”.⁵³

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Rodríguez, A., “Madre de José Eduardo Ravelo busca justicia a un año del caso: ‘no va a parar mi lucha’”, *Milenio*, 3 de agosto de 2022, <https://www.milenio.com/estados/caso-jose-eduardo-ravelo-familia-continua-lucha-a-un-ano-su-muerte>

⁵⁰ “El caso Ravelo, ‘sin moverse’”, *Diario de Yucatán*, 28 de septiembre de 2024, <https://www.yucatan.com.mx/merida/2024/09/28/el-caso-ravelo-sin-moverse.html>

⁵¹ *Ibid.*

⁵² CNDH, *Informe de actividades: ..., op. cit.*

⁵³ Benumea, I. Castaño, P. et al., *Sin recursos no hay derechos: análisis del paquete económico 2020-2024*, Fundar, septiembre de 2023, https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2023/09/PEF2024_Sin-recursos-no-hay-derechos.pdf



6. Mecanismo: una ventanilla única burocratizada

La noche del 29 de octubre de 2024 en Taxco, Guerrero, Alberto Toledo Denova, hijo del periodista Marco Antonio Toledo Jaimes, fue interceptado y privado de su libertad por sujetos desconocidos.⁵⁴ Estuvo desaparecido por nueve horas, hasta que fue encontrado con vida, pero herido. Un año antes (en noviembre de 2023), Alberto y sus progenitores, Marco Antonio y Guadalupe Denova, ya habían sido víctimas de privación de su libertad, cuando al menos cinco sujetos armados entraron en su domicilio. Si bien Marco Antonio Toledo y su familia son beneficiarios del Mecanismo de Protección desde febrero de 2024, toda acción de protección se ha enfocado en el Mecanismo, que ha otorgado botones de asistencia a los familiares, pero ha suministrado escoltas y una protección mayor sólo a Marco. No obstante, ninguna otra autoridad ha sido parte de las acciones de protección de la familia. Lo ocurrido en 2023 ameritaba un plan de protección integral para los tres, considerando el alto nivel de riesgo para todas y todos, y no sólo planes de protección individual.

El caso anterior pone a la luz varios de los problemas que aquejan a la visión del Estado mexicano en cuanto a la protección de periodistas y personas defensoras. Hay dinámicas *externas* e *internas* de dicha instancia que siguen resultando problemáticas. Esto lleva aparejada una serie de retos y problemas para la institución, que en 2025 debe seguir trabajando con un presupuesto menor.

Por el lado de las dinámicas *externas*, el Mecanismo, y sus homólogos en las entidades de la República que ya cuentan con un órgano especializado en protección, se ha convertido, en la práctica, en la única ventanilla de atención a la prensa. De suyo, no está mal que exista una instancia identificada a la cual puedan recurrir poblaciones en riesgo, lo que se cuestiona es la falta de capacidad y voluntad de otras autoridades para lograr una coordinación eficaz en la puesta en práctica de medidas de protección. Dado que es la única instancia activa para la protección de la prensa, se sigue generando una desconexión con respecto a las obligaciones de prevenir, proteger y procurar justicia⁵⁵ del resto de las autoridades competentes del Estado mexicano.

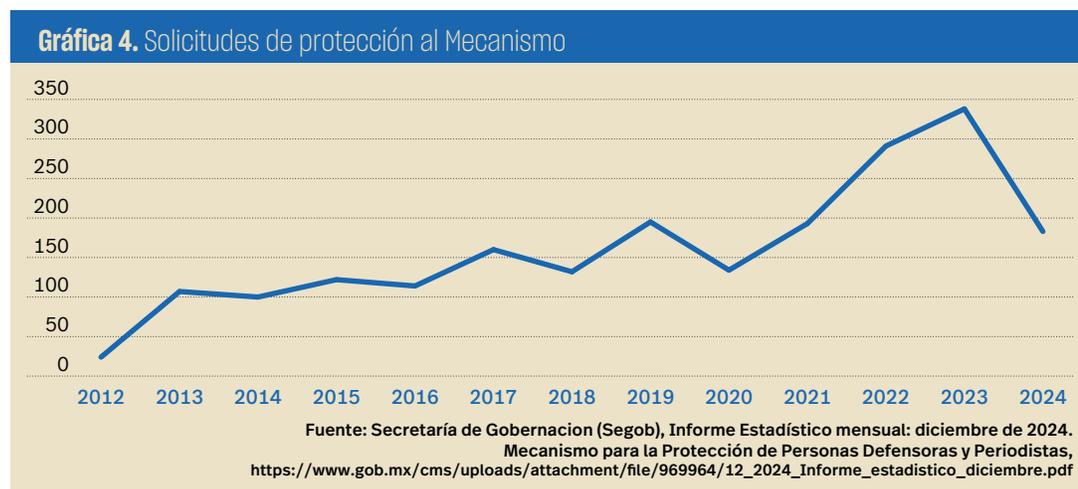
En lo que toca a la dinámica *interna* del Mecanismo, los planes de protección y sus aplicaciones se mantienen aún con múltiples deficiencias, entre ellos la visión individualista de la seguridad, falta de una visión preventiva y las fallas de una ejecución eficaz de las medidas por las autoridades que deben aplicarlas. Ello se agrava por la ya mencionada reducción presupuestal.

54 ARTICLE 19, “Urgen acciones en Taxco: por segunda vez, hijo de periodista es privado de su libertad”, Ciudad de México, ARTICLE 19, 1 de noviembre de 2024, <https://articulo19.org/urgen-acciones-acciones-en-taxco-por-segunda-vez-hijo-de-periodista-es-privado-de-su-libertad/>

55 CIDH, Violencia contra los periodistas, <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/pedagogicos/violencia-periodistas.asp>



De acuerdo con su informe estadístico de diciembre de 2024, el Mecanismo de Protección recibió 183 solicitudes a lo largo de 2024, 117 de personas defensoras y 66 de periodistas.⁵⁶ Si bien el número es menor al de los últimos dos años, es similar al de los primeros años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. *En promedio, el Mecanismo recibe cada dos días una nueva solicitud de incorporación de personas defensoras o periodistas.* Así, al terminar 2024, el Mecanismo tenía bajo su protección activa a 2012 personas beneficiarias: 65.76% personas defensoras y 34.25% periodistas.



Posiblemente, los desafíos que implica mantener la continuidad de estas incorporaciones, sostener los casos de años anteriores y las limitaciones presupuestales, han generado que la instancia tome decisiones no sólo basadas en la seguridad de las personas defensoras y periodistas, sino en su capacidad administrativa. *La combinación de estos factores es quizás una de las razones por las cuales 2024 fue el año con mayor porcentaje de solicitudes de incorporación rechazadas por el Mecanismo: 71.04% de las solicitudes fueron denegadas.*

Esta tendencia al rechazo no se limita a 2024. Como bien lo demuestra la gráfica 5, desde el año 2021 comenzó el incremento porcentual de rechazos a las solicitudes de incorporación al Mecanismo. Tanto es así que, *mientras que en el gobierno de Enrique Peña Nieto el porcentaje de rechazo anual era de 17.20%, en el gobierno de López Obrador el porcentaje cerró en un 34.67%, es decir, hubo más del doble de solicitudes rechazadas.* La continuidad en esta tendencia pone en duda si la austeridad está teniendo un efecto en la aceptación de las solicitudes de protección y, por lo tanto, si el gobierno federal está dando suficiente apoyo al Mecanismo de Protección para que pueda cumplir eficazmente con sus objetivos.

56 Gobierno de México, Secretaría de Gobernación (Segob), Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis. Área de Datos, “Informe estadístico mensual diciembre 2024. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; información actualizada al 31.12.2024”, diciembre de 2024, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/969964/12_2024_Informe_estadistico_diciembre.pdf



Cabe mencionar que al comenzar el gobierno de Claudia Sheinbaum se hizo pública una serie de despidos de personal del Mecanismo,⁵⁷ sin que se haya informado cuánto tiempo tardará la instancia seleccionar personal, capacitarlo y mantener una plantilla suficiente para atender las necesidades de personas defensoras y periodistas. El Consejo Consultivo del organismo hizo un llamamiento a la Segob para que se fortaleciera al personal del Mecanismo.

Hoy más que nunca es necesario garantizar que todos los grupos de trabajo y el personal que permiten a la Secretaría de Gobernación operar de manera sustantiva y administrar los recursos, sean valorados en virtud de su experiencia en la identificación, evaluación, seguimiento e implementación de medidas de protección y prevención. La curva de aprendizaje de este organismo, con 12 años de existencia, debe continuar fortaleciéndose para actuar de manera oportuna frente a las amenazas que enfrentan periodistas y personas defensoras de derechos humanos en los distintos territorios de México.⁵⁸

En ese sentido, es también necesario fortalecer el adecuado seguimiento y monitoreo de los planes de protección y reacción a situaciones de riesgo de las personas defensoras y periodistas. La burocratización del Mecanismo no sólo supone un obstáculo al trámite de incorporación, sino a la aplicación de medidas pertinentes.

En septiembre de 2024, un periodista, cuyo nombre se reserva, fue víctima de un robo a mano armada, incluyendo su chaleco antibalas proporcionado como medida de seguridad por el Mecanismo. A pesar de haber hecho la denuncia, a la fecha de redacción del presente informe, el Mecanismo aún no le había suministrado un reemplazo porque “la denuncia no contaba con los detalles necesarios, incluido el número identificador del chaleco”.⁵⁹ Cuando las malas prácticas administrativas pesan más que la seguridad e integridad personal de periodistas y personas defensoras, la instancia no protege a quienes debe y violenta el principio *pro persona* en materia de protección.

Como se relataba al inicio de este apartado en el caso de la familia Toledo Denova, hay una falta de visión preventiva y de acciones para aminorar el riesgo de las personas beneficiarias y el Mecanismo se mantiene meramente como una instancia de reacción. A pesar de que los tres integrantes de la familia fueron víctimas de privación de la libertad por un grupo armado, sólo Marco Antonio recibió medidas adicionales a un botón de pánico desde febrero del 2024. Además, pese a que la Ley de Protección a Personas Defensoras y Periodistas le atribuye la posibilidad de medidas preventivas, no se ha visibilizado una labor de trabajo urgente en el estado de Guerrero, a pesar de que, como se relató en el capítulo sobre violencia contra la prensa, se mantiene como una de las entidades más peligrosas para ejercer el periodismo en el país.

57 Díaz, G., “Administrar, no resolver problemas, política de la 4T en derechos humanos: ONG”, *Proceso*, 10 de diciembre de 2024, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/12/10/administrar-no-resolver-problemas-politica-de-la-4t-en-derechos-humanos-ong-341863.html>

58 Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, “Consejo Consultivo del @Mecanismo_MX da la bienvenida a @rosaicela_ en @SEGOB_mx solicitando fortalecer el Mecanismo de Protección, conservar al equipo de trabajo que integra la CEN, continuar trabajando con sociedad civil y responder a la solicitud de audiencia que hemos hecho”, imagen adjunta y tuit en X (antes Twitter), <https://x.com/CMecanismo/status/1840795011207532980>

59 Información verificada por ARTICLE 19 el 10 de diciembre de 2024.



Una de las actividades de trabajo del Mecanismo que sostenía una visión de mayor prevención era el *Grupo de Trabajo del Mecanismo*, donde la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), organizaciones de la sociedad civil, el Mecanismo de Protección y otras instancias como la FGR y la CNDH revisaron una serie de recomendaciones de la ONU-DH al Mecanismo, y generaron una mesa para evaluar la aplicación de cada recomendación:

A dos años de su conformación, el Grupo de Trabajo ha priorizado 89 recomendaciones, de las cuales 41 cuentan con avances importantes y 29 han sido cumplidas. Entre éstas se destacan el incremento de personal del Mecanismo, encuentros entre la federación y las entidades federativas, la conformación de “La Equipa” como un primer paso para transversalizar la perspectiva de género en todas las fases de actuación del Mecanismo, y la implementación de capacitaciones y nuevos lineamientos internos, entre otras.⁶⁰

No obstante, a dos años de avances, el nuevo gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo no ha dado seguimiento a los espacios con el Grupo de Trabajo. Así, una de las pocas instancias que buscaba la mejora continua del Mecanismo, en colaboración con representantes de la sociedad civil, parece haber cerrado sus puertas en 2024. Ante esto,

Las organizaciones de derechos humanos junto con el Consejo Consultivo hacemos un llamado a las autoridades que conforman la Junta de Gobierno del Mecanismo a mantener los esfuerzos del Grupo de Trabajo con la nueva administración del gobierno federal y a sostener y profundizar en un diálogo estructurado con la sociedad civil que permita continuar fortaleciendo a la única instancia federal especializada para la protección, así como avanzar en la consolidación de una política integral de protección a nivel nacional con participación de la sociedad civil, que garantice un entorno seguro para las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México.

60 Espacio OSC, “Entregan informe a dos años del Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”, Ciudad de México, Espacio OSC, 24 de septiembre de 2024, <https://espacio.osc.mx/2024/09/24/entregan-informe-a-dos-anos-del-grupo-de-trabajo-para-el-fortalecimiento-del-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>



Recomendaciones

A los Poderes Ejecutivo y Legislativo

- Destinar los recursos económicos pertinentes en atención a la importante labor que desempeñan tanto la CEAV como la CNDH en materia de atención a víctimas de violaciones a derechos humanos, sin tomar determinaciones con tintes políticos o criterios arbitrarios en detrimento de las víctimas mismas.
- Respetar la autonomía constitucional de la CNDH, absteniéndose de continuar interviniendo políticamente en el funcionamiento de dicha Comisión.
- Destinar los recursos económicos pertinentes, en atención a la importante labor que desempeña el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras y Periodistas en el ámbito de la atención a periodistas y activistas en riesgo. Esto implica también dotar de recursos suficientes a las instancias de protección estatales.
- Formular una política pública de protección integral para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión de las y los periodistas. Reconocer que es tarea del Poder Ejecutivo federal, en el ámbito de su competencia, crear las condiciones de articulación entre todos los poderes públicos y los tres niveles de gobierno para la protección integral de las y los periodistas. Es primordial generar procesos de coordinación que eliminen la fragmentación de las medidas de prevención y protección entre el Mecanismo, las unidades estatales de protección y los mecanismos locales.
- Asegurar la transparencia y la participación eficaz de la sociedad en los procesos de designación pública. Esto implica también asegurar que los procesos de designación de los titulares de organismos autónomos se lleven a cabo con base en criterios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.
- Derogar los diversos tipos penales que criminalizan la libertad de expresión (calumnia, difamación, injurias, ultrajes, halconeos, etcétera), particularmente en las legislaciones estatales donde aún existen este tipo de delitos, que permiten la continuidad del acoso judicial contra periodistas y medios de comunicación.
- Reconocer una perspectiva amplia y funcional del periodismo en las normativas de protección a periodistas estatales y armonizarlas con la legislación federal.

A la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías estatales

- Aplicar el Protocolo Homologado de Investigación de Delitos contra la Libertad de Expresión. Esto implica la capacitación de su personal en su uso, así como garantizar, dentro de su presupuesto asignado, los recursos necesarios para que puedan ejecutarse los actos de investigación indicados en el Protocolo.
- Garantizar los derechos a la información y participación de las víctimas dentro de la investigación, perfilando la elaboración de planes de investigación que incorporen las hipótesis y líneas de investigación que deriven de los hechos denunciados.
- Capacitar permanentemente a los agentes de Ministerio Público y policías de investigación en el enfoque especializado en materia de libertad de expresión.
- Incorporar unidades o personas expertas en análisis de contexto dentro de las fiscalías locales.



A la CNDH

- Emitir las recomendaciones necesarias a cualquier autoridad para evidenciar las violencias a los derechos humanos a los que se encuentran expuestos las y los periodistas en el ejercicio de sus actividades, evaluando no sólo a gobiernos anteriores, sino también al presente.
- Incidir de manera continua en políticas públicas que visibilicen la importancia de la libertad de expresión, el derecho a la información y la actividad periodística en una sociedad democrática.
- Coordinarse de manera eficaz con las autoridades para incidir de manera real en la reversión del grave contexto de violaciones a derechos humanos, particularmente a las que estén expuestos las y los periodistas.
- Presentar las acciones legales necesarias contra las legislaciones restrictivas en materia de libertad de expresión o derecho a la información, cuando éstas sean de reciente aprobación y publicación e incidir en aquellas identificadas como contrarias al ejercicio de la libertad de expresión y no hayan sido cuestionadas oportunamente con mecanismos de control constitucional.

A la CEAV

- Cumplir de manera eficiente y sin tratos revictimizantes la atención a las víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos.
- Proporcionar planes de reparación integral del daño que satisfagan a las víctimas y atiendan real y sustantivamente los daños ocasionados y las repercusiones sufridas, bajo perspectivas de género e interculturalidad.
- Eliminar obstáculos burocráticos que resulten innecesarios o sobrecarguen la situación de las víctimas como parte de los trámites que realizan ante la Comisión Ejecutiva.

Al Mecanismo de Protección

- Generar procesos de coordinación que eliminen la fragmentación de las medidas de prevención y protección entre el Mecanismo, las unidades estatales de protección y mecanismos estatales. Para esto, es importante establecer pautas de coordinación mínimas que adopten los principios de complementariedad, integralidad, máxima protección a las personas, no victimización secundaria, no criminalización e incorporación de las perspectivas de género, infancia, interseccionalidad e interculturalidad.
- Asegurar la participación activa de las instituciones que constituyen la Junta de Gobierno del Mecanismo, como la Fiscalía General de la República (FGR) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), para que actúen, con base en sus facultades y mediante investigaciones diligentes y recomendaciones, para contribuir a prevenir la violencia contra la prensa, así como a fortalecer los planes de protección.

