

# 147° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

## Situación General de Derechos Humanos en México

Marzo 2013

Informe elaborado por: Asociadas por lo Justo, JASS; el Centro Mexicano de Derecho Ambiental; el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional; el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan (Guerrero); el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (Chiapas); Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (Nuevo León); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Fundar, Centro de Investigación y Análisis y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Conformada por 73 organizaciones en 21 estados de la República): Agenda LGBT (Estado de México), Asistencia Legal por los Derechos Humanos, A.C. (Distrito Federal); Asociación Jalisciense de Apoyo a los Grupos Indígenas, A.C. (Guadalajara, Jal.); Asociación para la Defensa de los Derechos Ciudadanos "Miguel Hidalgo", A.C. (Jacala, Hgo.); Bowerasa, A.C. "Haciendo Camino". (Chihuahua, Chih.); Casa del Migrante Saltillo (Coahuila), Católicas por el Derecho a Decidir, A.C. (Distrito Federal); Centro "Fray Julián Garcés" Derechos Humanos y Desarrollo Local, A. C. (Tlaxcala, Tlax.); Centro de Apoyo al Trabajador, A.C. (Puebla, Pue.); Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de Las Casas", A. C. (San Cristóbal de Las Casas, Chis) ; Centro de Derechos Humanos Digna Ochoa A.C; Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P.", A. C. (Distrito Federal); Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C. (Distrito Federal); Centro de Derechos Humanos "Don Sergio" (Jiutepec, Mor.); Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdoba". A.C. (Tapachula, Chis); Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, A. C. (Tlapa, Gro.); Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (Chihuahua), Centro de Derechos Humanos, "Juan Gerardi", A. C. (Torreón, Coah.); Centro de Derechos Humanos Paso del Norte (Cd. Juárez); Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C. (León, Gto.); Centro de Derechos Indígenas "Flor y Canto", A. C. (Oaxaca, Oax.); Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo (Tlilapan, Veracruz); Centro de Derechos Indígenas A. C. (Bachajón, Chis.); Centro de los Derechos del Migrante (DF); Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A. C. (CEPAD) (Guadalajara, Jal.); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL-DF) (Distrito Federal); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL-Guadalajara) (Guadalajara, Jal.); Centro Diocesano para los Derechos Humanos "Fray Juan de Larios", A.C. (Saltillo, Coah.); Centro Juvenil Generando Dignidad (Comalcalco, Tabasco); Centro Hermanas Mirabal de Derechos Humanos (León, Gto.), Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Distrito Federal), Centro Mujeres (La Paz, BCS.), Centro Regional de Defensa de DDHH José María Morelos y Pavón, A. C. (Chilapa, Gro.); Centro Regional de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco", A. C. (Oaxaca, Oax.); Ciencia Social Alternativa, A.C. - KOOKAY (Mérida, Yuc.); Ciudadanía Lagunera por los Derechos Humanos, A. C. (CILADHAC) (Torreón, Coah.); Colectivo Educación para la Paz y los Derechos Humanos, A.C. (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Colectivo contra la Tortura y la Impunidad (Distrito Federal); Comité Cerezo (Distrito Federal); Comisión de Derechos Humanos y Laborales

del Valle de Tehuacán, A.C. (Tehuacan, Pue.); Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A. C. (Chihuahua, Chih.); Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C. (CIDHMOR) (Cuernavaca, Mor.); Comisión Intercongregacional "Justicia, Paz y Vida" (Distrito Federal); Comisión Parroquial de Derechos Humanos "Martín de Tours", A.C. (Texmelucan, Pue.); Comisión Regional de Derechos Humanos "Mahatma Gandhi", A. C. (Tuxtepec, Oax.); Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha A.C.(Codigodh A.C); Comité de Defensa de las Libertades Indígenas (Palenque, Chis.); Comité de Derechos Humanos Ajusco (Distrito Federal); Comité de Derechos Humanos "Fr. Pedro Lorenzo de la Nada", A. C. (Ocosingo, Chis.); Comité de Derechos Humanos "Sembrador de la Esperanza". A. C. (Acapulco, Gro.); Comité de Derechos Humanos "Sierra Norte de Veracruz", AC. 4 (Huayacocotla, Ver.); Comité de Derechos Humanos de Colima, No gubernamental, A. C. (Colima, Col.); Comité de Derechos Humanos de Comalcalco, A. C. (Comalcalco, Tab); Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A. C. (Villahermosa, Tab); Comité de Derechos Humanos y Orientación Miguel Hidalgo, A. C. (Dolores Hidalgo, Gto.); Comité Sergio Méndez Arceo Pro Derechos Humanos de Tulancingo, Hgo AC (Tulancingo, Hgo.); El Caracol A.C (Distrito Federal); Frente Cívico Sinaloense. Secretaría de Derechos Humanos. (Culiacán, Sin.); Indignación, A. C. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (Chablekal, comisaría del municipio de Mérida, Yuc.); Iniciativas para la Identidad y la Inclusión A.C. (Distrito Federal); Instituto Guerrerense de Derechos Humanos, A. C. (Chilpancingo, Gro.); Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (Distrito Federal); Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A. C. (IMDEC), (Guadalajara, Jal.); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, - Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz. (Guadalajara, Jal.); Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. (Distrito Federal), Programa de Derechos Humanos. Universidad Iberoamericana- Puebla (Puebla, Pue); Programa Universitario de Derechos Humanos. UIA –León (León, Gto.); Proyecto de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales (Distrito Federal); Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (Distrito Federal); Promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Estado de México); Respuesta Alternativa, A. C. Servicio de Derechos Humanos y Desarrollo Comunitario (San Luis Potosí, S.L.P.); Servicio, Paz y Justicia de Tabasco, A.C. (Villahermosa, Tab.); Servicios de Inclusión Integral, A.C. (Pachuca, Hidalgo); Taller Universitario de Derechos Humanos, A. C. (Distrito Federal).

## I. Introducción

---

A lo largo de las últimas décadas, México ha tenido cambios importantes a nivel normativo y de políticas públicas, que pueden observarse a la luz del informe elaborado por la Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la situación de los derechos humanos en México, elaborado a raíz de su visita *in loco* del 15 al 24 de julio de 1996. El gobierno federal ha impulsado a partir del año 2000 programas anunciados como acciones idóneas para cumplir con los compromisos internacionales asumidos por México en materia de derechos humanos; se han diseñado instituciones gubernamentales dedicadas exclusivamente a temas de derechos humanos y se han adoptado reformas legislativas, políticas públicas y presupuestos en esta materia.

A esto se añade que el Estado mexicano ha sido sancionado desde el 2009 en cinco ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) al declarar su responsabilidad internacional por violaciones a los derechos humanos en cinco casos, todos ellos representativos de los obstáculos que persisten para acceder a la justicia<sup>1</sup>. Más recientemente, según declaraciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Emilio Álvarez-Icaza, el 2012 México fue el país que mayor cantidad de denuncias recibió ante la CIDH, mil 800 casos, convirtiéndonos en el país con mayor cantidad de denuncias registradas<sup>2</sup>.

Pese a algunos avances normativos, la mayor interlocución con el Sistema Interamericano e incluso las esporádicas decisiones de avanzada de algunos tribunales del país, la transformación del panorama nacional de patrones generalizados de abusos en contra de diversos grupos de la población y la implementación de medidas concretas para hacer vigentes los derechos humanos sigue siendo una deuda pendiente, condiciones que al contrario, se agravaron notablemente en los últimos años.

En este marco y frente al reciente inicio del sexenio, que involucra una renovación en la administración pública federal y en el Congreso de la Unión, diversas organizaciones de la sociedad civil vislumbramos una oportunidad para debatir y definir con las y los representantes del Estado los principales retos que enfrenta México en materia de derechos humanos, incluyendo las preocupaciones concernientes a la situación de violencia e impunidad que se presenta en los estados que conforman la federación; los obstáculos a la implementación de las históricas reformas constitucionales en materia de derechos humanos, sistema penal y amparo; el sistema de justicia penal y el uso de la tortura; las desapariciones forzadas; la violación de los derechos de las comunidades mediante la imposición de diversos megaproyectos y otros.

---

<sup>1</sup> Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205 Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209. Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215; Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010 Serie C No. 216. Y Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220. Las sentencias pueden consultarse en: <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>

<sup>2</sup> <http://www.animalpolitico.com/2013/02/mexico-lidera-quejas-ante-cidh/>

## II. Contexto

---

Actualmente México enfrenta una emergencia en materia de derechos humanos. Las violaciones a derechos humanos incluyen entre 60,000 a 100,000 personas asesinadas en los últimos 6 años, así como 25,000 personas desaparecidas, cientos de miles de personas desplazadas, periodistas y personas defensoras de derechos humanos perseguidas y/o asesinadas, el uso sistemático de la tortura y la fabricación de culpables, la discriminación estructural contra personas indígenas, los secuestros a decenas de miles de migrantes, la persistente violencia contra las mujeres en ámbitos públicos y privados, el saqueo del medio ambiente y de las tierras de las comunidades y niveles alarmantes de pobreza y pobreza extrema<sup>3</sup>.

En este contexto, la nueva administración ha impulsado varias reformas en los últimos tres meses. En materia de seguridad, el gobierno federal desapareció la Secretaría de Seguridad Pública y adscribió la Policía Federal a la Secretaría de Gobernación sin prever un modelo técnico y profesional de policía<sup>4</sup>. Asimismo, creó la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y se ha anunciado la creación de la Gendarmería, la cual será “una policía de proximidad”, con “formación castrense” y con la facultad de “ver[ ] delitos del fuero común”. Hasta la fecha se desconoce el proceso de creación de la Gendarmería, pero se ha dado a conocer que sus filas se conformarán por elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de la Marina (SEMAR), es decir, todo parece indicar que es otro nombre para la militarización de la seguridad pública.

Por otro lado, Amnistía Internacional ha mostrado su preocupación por la ausencia de acciones que fortalezcan los derechos humanos de las personas en este mismo periodo de tiempo, que si bien es un periodo relativamente corto, es crítico en el contexto de la emergencia nacional que vive el país y que exige una respuesta inmediata. En este sentido, la organización ha señalado que “las pocas medidas que el presidente Enrique Peña Nieto ha tomado en materia de derechos humanos simplemente no están a la altura de la gravedad de la situación que atraviesa México”, y puntualiza que “(E)xisten preocupantes señales de que este gobierno no está dando prioridad suficiente a la protección de los derechos humanos”<sup>5</sup>. De tal suerte que la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos por parte del ejecutivo federal, por lo menos, no está siendo suficientemente efectiva si se consideran los pendientes que desde administraciones pasadas no han tenido solución hasta el día de hoy; a cien días del nuevo gobierno federal.

Finalmente, recordamos que el artículo 26, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el Estado organice un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. En años anteriores, como resultado del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se elaboró el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), instrumento en el cual se establecen las estrategias y las líneas de acción tendientes a asegurar el respeto de los derechos humanos en

---

<sup>3</sup> Centro Miguel Agustín Pro Juárez. Transición Traicionada. Los derechos humanos en México durante el sexenio 2006 – 2012. 2013. Disponible en: <http://centroprodh.org.mx/comunicacion/Informe%20Sexenal%20150.pdf>

<sup>4</sup> Ley de la Administración Pública Federal, artículo 27. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

<sup>5</sup> Amnistía Internacional. 5 marzo 2013. Peña Nieto: Cien días esperando verdaderos avances de derechos humanos. <http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/pena-nieto-cien-dias-esperando-verdaderos-avances-derechos-humanos-2013-03-05>

toda la Administración Pública Federal. Recientemente, el gobierno ha emitido una convocatoria de consulta con la sociedad civil respecto al PND (aunque en este momento no ha informado la metodología de trabajo ni el proceso de consulta en los estados). En este marco consideramos que urge renovar mecanismos de diálogo, de diseño, ejecución y monitoreo de una agenda de acciones encaminadas a mejorar la situación de los derechos humanos a partir de reformas y políticas públicas, pero primordialmente encaminadas a brindar y acercar la justicia para las víctimas de violaciones de derechos humanos.

### **III. Armonización legislativa en materia de derechos humanos**

---

#### **a. Reformas constitucionales en materia de derechos humanos**

El 10 de junio del 2011, el Poder Ejecutivo Federal publicó un Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente el capítulo I, título Primero de la Constitución, reformando once de sus artículos, para establecer entre otras cosas que los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales conforman un bloque de constitucionalidad que funge como nuevo parámetro de validez de los actos de autoridad y las leyes en el Estado mexicano.<sup>6</sup> En este sentido, el Artículo 1º reformado establece en sus primeros tres párrafos:

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

A la luz de estas modificaciones, hoy en día el Estado debe otorgar la protección más amplia a las personas (principio pro persona) mediante una “interpretación conforme” con todos los ordenamientos (estándares) nacionales e internacionales aplicables. Es importante destacar que la

---

<sup>6</sup> Vale la pena mencionar que al tratarse de reformas a la Constitución Federal, éstas deben ser aprobadas por la mayoría de los 31 Congresos locales, esto de conformidad con el artículo 135 de la Carta Magna. En el contexto latinoamericano México es el único país donde una mayoría de los parlamentos de los Estados miembros de la federación tiene que aprobar la reforma constitucional. Ver Nolte, Deltef. (2011) Reformas Constitucionales en América Latina en Perspectiva Comparada: La Influencia de Factores Institucionales. German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Disponible en: [http://www.cide.edu/programas/SE\\_PyG\\_2011-03\\_Nolte\\_Reformas\\_constitucionales.pdf](http://www.cide.edu/programas/SE_PyG_2011-03_Nolte_Reformas_constitucionales.pdf) (última visita agosto 25 de 2012). Pág. 16.

reforma no establece ni la supremacía de la Constitución ni la supremacía de los tratados, sino que obliga a las autoridades a aplicar la norma ya sea constitucional o internacional que más favorezca a la persona o grupo cuyos derechos están en juego.

Sin embargo, si bien dicha reforma implica un cambio trascendental en el marco jurídico de los derechos humanos en México, no ha sido aplicado completamente. Paralelamente, el tiempo de las contrarreformas no se ha hecho esperar. Por principio de cuentas, el pasado 3 de enero de 2013, Francisco Arroyo Vieyra, Diputado del Partido Revolucionario Institucional y presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, presentó una iniciativa para alterar el segundo párrafo del artículo primero constitucional. De acuerdo a esta iniciativa "(D)e existir una contradicción de principios entre esta Constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte, deberá prevalecer el texto constitucional".

Aunado a lo anterior, recién el 5 de marzo de 2013, el Senador Raúl Cervantes Andrade, también de filiación Priista, presentó una iniciativa más de reformas al artículo 1º y 133 de la Carta Magna. En ella básicamente propone que los tratados internacionales en materia de derechos humanos se consideren norma fundamental sí y sólo sí "complementan" a la Constitución nacional, una propuesta ambigua que podría significar prácticamente lo mismo que la iniciativa presentada en la Cámara de Diputados: la 'supremacía' de la Constitución en todos los asuntos tratados en dicho instrumento.

Como es claro, estas propuestas atentan contra el principio pro persona al ceñir el contenido, alcance, y protección de los derechos al texto constitucional en primer término. Asimismo, estas iniciativas son regresivas en virtud de que, de acuerdo a lo que indican, temas como el arraigo estarían por encima de tratados internacionales y recomendaciones en materia de derechos humanos, toda vez que se encuentran incluidas en la Constitución nacional. Si bien los legisladores han argumentado que la reforma constitucional no está clara y necesita ser aclarada, dicho argumento carece de fundamento al simplemente leer el texto constitucional y sobre todo al recordar que dicha reforma al artículo 1º fue discutida durante años y aprobada por ambas cámaras federales y por una mayoría de los congresos legislativos estatales.

Ahora bien, un obstáculo más que retrasa la implementación de la reforma constitucional, lo constituye la falta de armonización de las constituciones Estatales con el actual bloque de constitucionalidad. Al respecto debe decirse que menos de una tercera parte de los Estados de la República han adaptado sus normas fundamentales a la Constitución Federal, mientras que el resto continúan con el viejo paradigma de "garantías individuales" en vez de "derechos humanos" y con una interpretación sumamente restrictiva del principio de supremacía constitucional. Por otra parte, incluso la Constitución del Estado de Nuevo León si bien fue reformada posterior al decreto presidencial del 10 de junio de 2011, no retoma en el nuevo texto el principio pro persona.

Por otra parte, no se ha aprobado el marco legal secundario para hacer operativa la otra reforma constitucional de junio de 2011, en materia de amparo, 17 meses después de su entrada en vigor.

## b. La obligación de reformar el Fuero Militar

Como se ha reiterado en múltiples ocasiones tanto por los órganos de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano<sup>7</sup>, el Estado mexicano debe reformar su Código de Justicia Militar para excluir del fuero militar todo acto constitutivo de una violación a derechos humanos cometida por elementos militares. Dicha recomendación aún no llega a su cumplimiento.

Para poner en contexto la urgente necesidad de tal reforma, recordamos que la seguridad pública ha registrado un incremento dramático en la utilización de elementos militares a partir de 2007 con el inicio de la guerra contra la delincuencia organizada. En consonancia, las violaciones a los derechos humanos aumentaron; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) recibió, del 1º de Diciembre de 2006 al 30 de Noviembre de 2012, 7441 quejas que refieren abusos de derechos humanos por las Fuerzas Armadas<sup>8</sup>. Además, se incrementó la militarización de los cuerpos policiales.

En este contexto, la prevalencia de la jurisdicción militar para investigar y sancionar a militares responsables de cometer violaciones a los derechos humanos ha permitido que éstas permanezcan en la impunidad. De las más de 7400 quejas recibidas y 113 recomendaciones emitidas por la CNDH contra la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) entre 2006 y 2012, se han emitido sólo unas cuantas sentencias en el fuero militar, a pesar de que la mayoría de las recomendaciones han sido dadas por concluidas.

En este mismo sentido, casos como los de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú<sup>9</sup> muestran el alto nivel de la impunidad que genera el fuero militar. A nueve años de ocurridas las violaciones sexuales y tortura por elementos de las Fuerzas Armadas en contra de ambas mujeres y a más de dos años de haber sido remitidas las investigaciones a la justicia civil, éstas no han sido

---

<sup>7</sup>Ver Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, Punto Resolutivo 10; Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215; Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216; Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220

<sup>8</sup> Ver. Sedena Situación de Quejas y Recomendaciones. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/images/stories/D.H/2013/Situacionquejasrecomendaciones210113.pdf>  
Ver también: "Concentró Sedena recomendaciones de CNDH en 2012", Periódico La Jornada, 28 de enero de 2013. <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/28/politica/019n1pol>

<sup>9</sup> Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, mujeres indígenas del Pueblo Me'phaa fueron violadas y torturadas, en distintas circunstancias, por elementos del Ejército mexicano en el año 2002, a la edad de 25 y 17 años respectivamente. Su búsqueda de justicia llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tribunal que publicó ambas sentencia condenatorias al Estado mexicano el 1º de octubre de 2010. Los fallos contienen 17 y 16 medidas de reparación del daño por las violaciones a los derechos humanos cometidas en su agravio, de carácter individual, familiar, colectivo, estructural y comunitario. El punto resolutivo décimo de la sentencia de Valentina Rosendo y el undécimo de la Sentencia Inés Fernández y ordenan que: El Estado deberá conducir en el fuero ordinario, eficazmente y dentro de un plazo razonable, la investigación y, en su caso, el proceso penal que tramite en relación con la violación sexual de la señora Rosendo Cantú, con el fin de determinar las correspondientes responsabilidades penales y aplicar, en su caso, las sanciones y demás consecuencias que la ley prevea, de conformidad. Ver. CorIDH. *Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México* y CorIDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*.

consignadas;<sup>10</sup> lo anterior debido a que la SEDENA continúa sin colaborar con la PGR. La resolución de casos donde ha reinado la impunidad militar sería garantía de una construcción de controles civiles que ponen por encima los derechos humanos de la ciudadanía de los fueros de las fuerzas armadas.

Lamentablemente, a pesar de la clara orden al Estado mexicano por parte de la Corte IDH y de los intentos y la participación de la sociedad civil para que se genere la reforma legislativa necesaria, está aún no se ha concretado. El proyecto de reforma continúa pendiente. Ante la ausencia de una reforma legislativa conforme a estándares internacionales, la posibilidad de restringir los alcances del fuero militar en sede judicial se convirtió en la única alternativa para las víctimas en estas circunstancias. En este sentido, es importante señalar que en el caso de Bonfilio Rubio Villegas, indígena nahua ejecutado extrajudicialmente por soldados mexicanos en junio de 2009 en un retén militar, con número Amparo en Revisión 133/2012, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió a favor de la familia el martes 21 de agosto de 2012, por una votación mayoritaria de 8 votos, en la que se declaró -por primera vez- la inconstitucionalidad del Artículo 57 del Código de Justicia Militar. Sin embargo, es importante recordar que mientras no se reforme la legislación, no se puede erradicar la práctica de investigar violaciones a derechos humanos en el fuero militar, ya que la autoridad judicial sólo puede resolver a favor de víctimas cuyos derechos ya están siendo violados y quienes acuden ante los tribunales. Por otra parte, cabe señalar que las resoluciones de la SCJN todavía no constituyen jurisprudencia y por lo tanto no son vinculantes para ningún tribunal del país.

#### **IV. Desaparición Forzada**

---

De acuerdo el informe de país emitido por esta Ilustre Comisión en 1998, en relación a las denuncias de desapariciones forzadas, para esa fecha: “[...] a pesar de las acciones tomadas por el Estado mexicano para erradicar este tipo de prácticas, [...] en México siguen presentándose casos de desaparición forzada”<sup>11</sup>. En ese sentido recomendó: “real[zar] investigaciones serias, rápidas e imparciales en todos los casos de desapariciones que queden pendientes por resolver, y sancione a los responsables.”<sup>12</sup>

Actualmente, la desaparición forzada sólo se encuentra tipificada en 15 entidades,<sup>13</sup> con lagunas y deficiencias en la definición y la determinación de los sujetos activos. Sin embargo, más allá de la tipificación, lo que realmente preocupa es que conforme a la documentación realizada tanto por las organizaciones civiles como por la CNDH, la práctica de la desaparición forzada creció exponencialmente en México durante el pasado sexenio. Datos revelados por connotados medios nacionales e internacionales, fijan en cantidades inauditas el número de desaparecidas y

---

<sup>10</sup> Las investigaciones han estado a cargo de la PGR desde Agosto de 2011, cuando fueron transferidas desde la Procuraduría General de Justicia Militar. Inés Fernández y Valentina Rosendo Cantú fueron informadas el 15 de septiembre de 2011 los expedientes de las investigaciones quedaron a cargo de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA).

<sup>11</sup> CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1 de 24 de septiembre de 1998, párr. 146

<sup>12</sup> *Ibidem*, párr. 205

<sup>13</sup> Los estados que han tipificado la desaparición forzada son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Distrito Federal, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas.



desaparecidos en México. De acuerdo con información publicada por The Washington Post, se tuvo conocimiento que unas 25 mil personas adultas y menores de edad han desaparecido en México durante los últimos seis años,<sup>14</sup> sin que conozcamos cuántas de estas personas han sido víctimas de desaparición forzada a manos de agentes estatales o con su anuencia.

En su más reciente visita a México, el Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada de Personas de la Organización de las Naciones Unidas constató la dimensión de esta problemática en México y formuló un conjunto de recomendaciones concretas en su informe del 20 de diciembre de 2011 (A/HRC/19/58/Add.2),<sup>15</sup> abarcando tanto el reciente aumento en el fenómeno de la desaparición forzada como la deuda pendiente en materia de acceso a la justicia para familiares de víctimas de esta práctica en el marco de la Guerra Sucia de décadas pasadas, puesto que ni un solo responsable ha sido sancionado por estos crímenes. Por otra parte, en su más reciente informe, Human Rights Watch documentó 249 casos de desaparición en México en los últimos años, en 149 de los cuales existen pruebas contundentes de la participación directa de agentes estatales en el acto; constató además la sistemática falta de investigación de casos de desaparición.<sup>16</sup>

En cuanto a la desaparición forzada, pese a que el número de casos se incrementó dramáticamente en los últimos años –especialmente en el norte del país– el Estado mexicano no tiene con certeza el número de víctimas de desaparición, toda vez que en muchas ocasiones se niegan a calificarla como tal y es clasificada como un delito distinto. El nuevo gobierno ha anunciado algunas medidas frente a la crisis humanitaria que se cierne sobre México y ha presentado de manera contradictoria cifras sobre el número de desaparecidos; adicionalmente, se han anunciado mecanismos para abordar la cuestión tanto desde la PGR como desde la Secretaría de Gobernación (SEGOB) sin que se perciba una clara coordinación entre ambas dependencias. En ese sentido, urge conocer qué

---

<sup>14</sup> Artículo: Missing in Mexico. The Washington Post. En: [http://www.washingtonpost.com/world/missing-in-mexico/2012/11/29/01020090-3a67-11e2-a263-f0ebffed2f15\\_gallery.html](http://www.washingtonpost.com/world/missing-in-mexico/2012/11/29/01020090-3a67-11e2-a263-f0ebffed2f15_gallery.html)

<sup>15</sup> 80. El Grupo de Trabajo recomienda que se reconozca la dimensión del problema de la desaparición forzada como el primer paso necesario para desarrollar medidas integrales y efectivas para su erradicación. 81. El Grupo de Trabajo recomienda la generación de datos estadísticos, desagregados por sexo, edad, lugar y autoridades presuntamente involucradas, sobre las desapariciones forzadas para desarrollar políticas de prevención, erradicación, investigación, sanción y reparación. Se debería incluir información, en caso de estar disponible, sobre la fecha y lugar de la exhumación y la información sobre los miembros de la familia. [...] 99. El Grupo de Trabajo recomienda el establecimiento de un mecanismo efectivo para la continuidad de las investigaciones de desapariciones forzadas cometidas durante la “Guerra Sucia”. [...] 102. El Grupo de Trabajo recomienda establecer un programa nacional de búsqueda de personas que cuente con un protocolo de acción inmediata. Este programa debe incluir los siguientes parámetros: a) Implementar la búsqueda ex officio y sin dilación en casos de desapariciones; b) Coordinar los esfuerzos de las diferentes agencias de seguridad para localizar a la persona; c) Eliminar cualquier obstáculo legal o fáctico que reduzca la efectividad de la búsqueda o evite que se inicie; d) Asignar los recursos humanos, financieros, logísticos, científicos, o de cualquier otro tipo necesarios para que la búsqueda se realice de forma exitosa; e) Contar con personal altamente capacitado en la exhumación e identificación de restos mortales; f) Contrastar el reporte de la persona no localizada con todas las bases de datos existentes en la materia; g) Dar prioridad a la zona de búsqueda en donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida, sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas; h) Acceder y utilizar plenamente la Plataforma México; i) Garantizar que el programa se ejecute con plena independencia presupuestaria y operativa. 103. El Grupo de Trabajo recomienda crear y mantener actualizada permanentemente una base de datos con la información personal disponible sobre víctimas de desapariciones forzadas a nivel nacional (tanto del fuero federal como del estatal) incluyendo información genética, principalmente el ADN y muestras de tejido obtenidas de restos mortales y de familiares de víctimas, con su previo consentimiento. El Estado debe proteger permanentemente la información personal en estas bases de datos.

<sup>16</sup> Human Rights Watch, *Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada*, febrero de 2013, ver <http://www.hrw.org/es/news/2013/02/20/mexico-crisis-de-desapariciones-forzadas>.

medidas emergentes y extraordinarias adoptará el Gobierno Federal ante la realidad de las desapariciones para que las familias de las víctimas accedan a la verdad, justicia y reparaciones.

## **V. El sistema de justicia penal: detenciones arbitrarias, uso sistemático de la tortura y presunción de culpabilidad**

Las instituciones de procuración de justicia en México en ningún momento se han consolidado como órganos regidos por el Estado de Derecho, la investigación científica de delitos o la preparación de casos sólidos para el eventual proceso penal. Hoy, a pesar de las reformas constitucionales de 2008 (en materia de justicia penal) y 2011 (en materia de derechos humanos), el Estado no ha tomado las acciones para implementar el necesario cambio radical en el *modus operandi* de estas instituciones. Así constatamos la impunidad casi universal para los responsables de actos ilícitos y al mismo tiempo la fabricación de culpables, haciendo que personas inocentes sean condenadas a pesar de pruebas de su inocencia. Así, las personas detenidas, sobre todo personas de bajos recursos económicos y pertenecientes a grupos sociales discriminados, viven una serie de violaciones a sus derechos fundamentales, empezando por una detención arbitraria, muchas veces seguida por actos de tortura aplicados para obligar a la persona a firmar una declaración o confesión, un proceso penal caracterizado por una presunción de culpabilidad que se manifiesta mediante la negativa de valorar pruebas de descargo y el uso de argumentos irracionales con tal de llegar a una sentencia condenatoria, terminando por años de encarcelamiento injusto. Por otro lado, no avanza la investigación (se es que se abrió una) por la tortura cometida en contra de la víctima y por regla general, no se aplica debidamente las pautas definidas en el Protocolo de Estambul para documentar la tortura. Enseguida repasamos cada uno de estos pasos.

### **a. Detenciones arbitrarias**

Las detenciones arbitrarias constituyen una problemática arraigada y de amplio alcance en el país, agravada entre otros, por sistemas de cuotas que obligan a los policías a poner a disposición a cierto número de personas por mes; prácticas de extorsión policiaca de larga data; y el actual clima de seguridad pública (la cual puede traducirse en la detención de chivos expiatorios en casos de alto impacto mediático) y la participación en tareas policiacas y ministeriales de las Fuerzas Armadas, instituciones no diseñadas y entrenadas para tales tareas.

Dicha situación ya había sido evidenciada por esta Ilustre Comisión hace más de 15 años. En esa época manifestó que:

“La práctica de las detenciones ilegales en México constituye una seria situación violatoria de los derechos humanos, por su carácter sistemático. Las denuncias sobre este tipo de abusos son comunes en México, e involucran directamente a agentes de las distintas policías del país: judicial federal o estatal, preventiva, y otras. Sin embargo, lo más preocupante del problema es que, en muchos casos, las detenciones ilegales marcan el inicio de una cadena de violaciones a otros derechos, que generalmente incluye los derechos a la integridad personal y a las garantías judiciales”<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1 de 24 de septiembre de 1998, párr. 219

En 2011 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió 1744 quejas de detención arbitraria, haciendo que esta violación ocupara el tercer lugar de abusos más denunciados.<sup>18</sup> De particular gravedad es el abuso generalizado de la figura de flagrancia para efectuar detenciones ilegales. El citado organismo público informa en su Recomendación General N° 19 del 5 de agosto de 2011:

“Esta Comisión Nacional ha detectado en múltiples ocasiones que las autoridades que efectúan un cateo ilegal en un lugar en que no se llevaba a cabo ninguna actividad ilícita, construyen la flagrancia para tratar de justificar legalmente sus acciones, llegando al extremo de colocar armas, drogas y otros objetos para comprometer al involucrado.

El hecho violatorio de la intromisión en domicilios particulares ha sido acreditado con las múltiples declaraciones de personas agraviadas y otros en su carácter de testigos, quienes han coincidido en señalar el mismo *modus operandi* de los servidores públicos civiles y de las fuerzas armadas a lo largo de todo el país.

Asimismo, en los partes informativos o en las denuncias de hechos, se manifiesta comúnmente que las personas son detenidas cuando se efectúan recorridos de rutina en virtud de su actitud sospechosa y/o marcado nerviosismo, o bien, que se les solicita su autorización para efectuar revisión de rutina y derivado de ello se consigue su detención en flagrante delito; sin embargo, las investigaciones realizadas por esta institución evidencian que tales detenciones se realizan de manera distinta a la que reportan las autoridades y, generalmente, derivan de una ilegal intromisión en el domicilio de los agraviados, lo que puede configurar, a su vez, una detención arbitraria.”<sup>19</sup>

Tampoco faltan datos y resoluciones de los organismos internacionales sobre esta problemática.<sup>20</sup> En dos años de investigación para su informe de noviembre de 2011 *Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*,<sup>21</sup> la organización Human Rights Watch (HRW) analizó diversos casos en los que las fuerzas de seguridad militares y civiles:

“describen falsamente lo ocurrido o colocan deliberadamente pruebas para justificar dichas detenciones ilegales. (...) Para justificar esas detenciones, suelen señalar cuestiones ambiguas y subjetivas que no vinculan a los sospechosos con delitos específicos y tampoco ameritan una detención inmediata, como por ejemplo, un comportamiento ‘sospechoso’. Se ha observado un claro patrón en que las fuerzas de seguridad detienen a los sospechosos sin contar con órdenes judiciales, aduciendo haberlos sorprendido en el momento en que estaban cometiendo un delito

---

<sup>18</sup> CNDH, *Informe de Actividades 2011*, p. 45. Esta cifra no incluye aquellas quejas dirigidas a las 32 comisiones estatales de derechos humanos o aquellas detenciones arbitrarias federales en las que la víctima no pudiera o quisiera interponer una queja.

<sup>19</sup> CNDH, Recomendación General N° 19, 5 de agosto de 2011, p. 16.

<sup>20</sup> Ver, entre otros, Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Opiniones 67/2011; 61/2011; 36/2011*, notificadas al Consejo de Derechos Humanos durante su 19º periodo de sesiones en 2012. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria*, Doc. A/HRC/19/57, 26 de diciembre de 2011.

<sup>21</sup> Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, 2011, p. 6-7. En adelante, “HRW”.

o manifestaban un comportamiento sospechoso. Luego, utilizan torturas y otras formas de maltrato para obtener confesiones, en las cuales las víctimas no solamente admiten los delitos, sino que también confirman las descripciones falsas de detenciones en flagrancia que pretenden hacer valer los funcionarios. (...)

El uso ilegal de las detenciones en flagrancia es particularmente frecuente entre miembros del Ejército. (...) En la mayoría de los casos documentados por Human Rights Watch, los informes militares justificaban las detenciones en flagrancia alegando que los soldados estaban respondiendo a denuncias y avisos de civiles...”<sup>22</sup>

Este último tema no es menor, puesto que la SEDENA realizó más de 50,000 detenciones de diciembre de 2006 a noviembre de 2012 en operativos contra el narcotráfico,<sup>23</sup> afirmando que la totalidad de éstas eran casos de flagrancia,<sup>24</sup> aun cuando numerosos casos documentados por organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y reportajes periodísticos demuestran que el Ejército de manera alguna se limita a realizar detenciones en flagrancia.

## **b. El impacto en México de la figura del arraigo en los derechos humanos**

El arraigo, una forma particular y agravada de detención arbitraria, se consagró en la Constitución como una medida federal preventiva para privar de la libertad a personas sospechosas de pertenecer al crimen organizado. El arraigo es utilizado actualmente por un tiempo máximo de 40 días, pero puede extenderse a 80 días bajo una nueva orden judicial.

Esta Ilustre Comisión evidenciaba una situación comparable hace más de 15 años al encontrar un incremento de:

“la posibilidad de abuso, concediendo al Ministerio Público una autoridad casi absoluta de realizar detenciones sin previa autorización judicial [...]. El presunto inculcado puede ser retenido por el Ministerio Público por plazos de hasta 48 o 96 horas, según el caso, antes de ponerlo a disposición del juez competente”<sup>25</sup>.

Bajo el arraigo, se priva a una persona de su libertad con el fin de obtener información que pudiera ser utilizada con posterioridad para el juicio, la cual en muchas ocasiones es obtenida bajo tortura. Ello se traduce en que la investigación no se lleva a cabo para detener a una persona, sino que la persona es detenida arbitrariamente para ser investigada o para obtener una confesión inculpatória, contraviniendo los principios básicos de justicia en una democracia. La persona afectada queda así sin garantías ni situación jurídica clara, ya que no es ni indiciada ni inculpada. Lo que es más, ni siquiera está vinculada a proceso penal alguno, simplemente se le ha privado de la libertad para ponerla a plena disposición de la autoridad investigadora, negando con ello la presunción de inocencia y el derecho de toda persona a contar con un abogado defensor.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 67 y 70-71. Los cinco estados analizados en el informe son Baja California, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León y Tabasco.

<sup>23</sup> Ver [www.sedena.gob.mx/index.php/actividades/combate-al-narcotrafico](http://www.sedena.gob.mx/index.php/actividades/combate-al-narcotrafico).

<sup>24</sup> Ver, entre otros, HRW, *op. cit.*, p. 70; AFP, “Ejército se defiende sobre violaciones a DH en lucha antidrogas”, *Organización Editorial Mexicana*, 12 de enero de 2012, <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2382331.htm>.

<sup>25</sup> CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1 de 24 de septiembre de 1998, párr. 306

Los limitados controles legales y la nula revisión judicial de su aplicación, así como a la discrecionalidad en su aplicación, han permitido que se cometan actos de tortura en contra de personas bajo arraigo. El informe sobre la visita a México del Subcomité de para la Prevención de la Tortura (SPT), señala que cerca del 50% de las personas en el Centro Nacional de Arraigo mostraban signos de violencia reciente según los registros oficiales de la propia institución.<sup>26</sup> La CNDH informó que entre 2008 y 2011 se presentaron 405 quejas por violaciones de derechos humanos relacionadas al arraigo,<sup>27</sup> de las cuales 41% se refirieron a tortura y malos tratos.<sup>28</sup>

Cabe destacar que la legislación no establece los lugares en los cuales debe ser aplicada esta medida. Esto ha llevado a las autoridades a improvisar centros de detención en casas, hoteles y otros lugares no destinados para privar a una persona de su libertad. Esto ha permitido también que en muchas ocasiones el arraigo sea llevado a cabo en instalaciones militares, como ha documentado la CMDPDH.<sup>29</sup> El argumento de las autoridades, carente de todo fundamento constitucional o legal, para arraigar a personas en estas instalaciones fue, pese al reconocimiento por parte de la SEDENA que la aplicación del arraigo no es su responsabilidad, debido a las “valoraciones de las circunstancias y la falta de lugares o recursos para aplicarlos en forma inmediata” por parte del Ministerio Público, se llevó a cabo tal decisión, admitiendo que las instalaciones militares son utilizadas con frecuencia para mantener personas bajo arraigo.

Según informes recientes emitidos por la PGR, entre enero 2008 y octubre 2012 fueron puestas bajo arraigo 8.595 personas,<sup>30</sup> registrando un incremento anual superior al 100% (en 2009 fue de 218.7% y los años restantes se mantuvo en un crecimiento constante de 120%).<sup>31</sup> Según información recopilada por la CMDPDH, desde junio de 2008 hasta la fecha un promedio de 1.82 personas son puestas bajo arraigo cada día a nivel federal y 1.12 a nivel local.<sup>32</sup> Cabe mencionar que del total de solicitudes de arraigo presentadas, los jueces negaron únicamente el 4.7% de éstas.<sup>33</sup>

En cuanto a las posibilidades de impugnar el arraigo, el amparo se torna ineficaz porque la gran mayoría de los juicios se sobreesen una vez que cambia la situación jurídica de la persona, aun cuando la nueva situación jurídica (por ejemplo, prisión preventiva) pueda ser el resultado directo del arraigo. Por ejemplo, de 201 juicios de amparo indirecto promovidos contra el arraigo entre el 6 de enero de 2009 y el 30 de septiembre de 2010, fueron concedidos únicamente 2, y negados 21.<sup>34</sup> Estos datos encuadran con lo informado en los medios de comunicación en el sentido de que en un

---

<sup>26</sup> Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tras su visita a México en 2009, párr. 225

<sup>27</sup> Solicitud de acceso a la información pública a la CNDH, Oficios no. CNDH/PVG/DG/138/2010, CNDH/PVG/DG/138/2010), CNDH/2VG/08012010), TVG/000709 y QVG/CNDH/108/2010

<sup>28</sup> Información obtenida mediante solicitud de acceso a la información pública, folio CI/38/287/2011

<sup>29</sup> Caso de los 25 policías de Tijuana, Baja California. Al respecto, la CNDH emitió la recomendación 87/2011

<sup>30</sup> Información recabada por la CMDPDH a través de solicitudes a la PGR de acceso a la información pública (oficios No. SJAI/DGAJ/06812/20011, No. SJAI/DGAJ/05398/2012 y No. SJAI/DGAJ/11715/2012 )

<sup>31</sup> Solicitud de acceso a la información pública, Respuesta de Procuraduría General de la República vía Oficio no. SJAI/DGAJ/09406/2011

<sup>32</sup> Cantú Martínez, Silvano *et. al.* “La figura del arraigo penal en México”. CMDPDH. México, 2013.

<sup>33</sup> Barajas, Abel. “Durante todo el sexenio, los jueces sólo negaron 4.7 por ciento de las solicitudes de arraigo” en *Reforma*. 4 de febrero de 2013

<sup>34</sup> Solicitud de información pública realizada por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, respondida por el Consejo de la Judicatura Federal mediante oficio identificado con el número RRB/IEPA/irv-6308/2010.

periodo de 14 meses entre 2011 y 2012, de al menos 250 juicios de amparo promovidos contra medidas de arraigo originadas en solicitudes de la PGR, se sobrepasó el 98% de los juicios.<sup>35</sup>

Por otro lado, si bien el texto constitucional permite utilizar la figura del arraigo únicamente para delitos de delincuencia organizada, es decir del orden federal, en virtud del artículo décimo primero transitorio de la reforma constitucional de 2008 se autoriza también a fiscalías locales para aplicarlo en sus jurisdicciones hasta 2016, año en que el nuevo sistema de justicia deberá estar implementado. Esta facultad ha permitido a autoridades locales aplicar el arraigo para delitos del fuero común, tales como homicidio, secuestro e incluso robo. Del total de arraigos que la CMDPDH ha dado seguimiento mediante registros de prensa, el 54% de éstos han sido aplicados por autoridades estatales por delitos del fuero común. En los últimos dos años, los estados que registraron el mayor número de arraigos locales fueron Nuevo León, Distrito Federal, Coahuila, Veracruz y Jalisco.<sup>36</sup> Incluso en estados donde ya ha entrado completamente en vigor el nuevo sistema de justicia, como Yucatán, el arraigo continúa siendo utilizado.

### **c. El uso sistemático e impune de la tortura en México para obtener declaraciones de personas detenidas**

Al visitar México en 1997, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura, Sir Nigel Rodley, recibió “abundante información” sobre el uso sistemático de la tortura en el país, incluyendo “aproximadamente 116 casos recibidos presuntamente ocurridos entre enero de 1996 y septiembre de 1997”.<sup>37</sup> En particular, destacó:

“Las fuentes señalaron que los casos más habituales son los que ocurren en el marco de la investigación de delitos. Los instrumentos jurídicos que se han creado en los últimos años, y a los que el Relator Especial se referirá más adelante, no han logrado la eliminación del recurso a la tortura, que continúa, al parecer, siendo frecuente (...).”<sup>38</sup>

Asimismo, en el informe citado anteriormente sobre la situación de los derechos humanos en México la CIDH manifestó que:

“la mayoría de los casos de tortura y de tratos crueles, inhumanos y degradantes, se producen en el contexto de la procuración de justicia, principalmente durante la etapa que dice relación a la investigación previa de los delitos. De esta manera los agentes que son generalmente responsables de los hechos de tortura son las policías judiciales tanto federales como estatales, el Ministerio Público y miembros de las fuerzas armadas”<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Alfredo Méndez, “Por falta de tiempo para resolución, sobrepasados, 98% de procesos”, *La Jornada*, 19 de junio de 2012.

<sup>36</sup> CMDPDH. *La figura del arraigo en México, contraria a los derechos humanos*. Informe presentado ante el CAT, octubre 2012.

<sup>37</sup> Informe del Relator Especial, Sr. Nigel S. Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Visita del Relator Especial a México. Doc. E/CN.4/1998/38/Add.2. 14 de enero de 1998, párr. 7.

<sup>38</sup> *Ibid.*, párras. 8 y 12, respectivamente.

<sup>39</sup> CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1 de 24 de septiembre de 1998, párr. 305

Posteriormente agrega:

“La práctica de la tortura como método de investigación policiaca, se ve aumentada por la fuerza jurídica que el sistema jurídico mexicano otorga a la primera declaración del presunto inculcado, la cual como ya se ha dicho en el presente informe, no es recabada por el juez, sino por el Ministerio Público”<sup>40</sup>

Es importante señalar que los casos y prácticas documentadas por el Relator ocurrían a pesar de las diversas normas que prohibían la tortura en ese entonces: el Relator hace referencia a la Constitución, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (vigente desde 1991), el Código Federal de Procedimientos Penales, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y diversas leyes estatales sobre la tortura,<sup>41</sup> mismas que incluían supuestas garantías del derecho a la integridad física como lo es el requisito de la presencia de un abogado defensor durante la realización de la declaración ministerial. Claramente, entonces, la mera vigencia de esas garantías formales, no era eficaz para prevenir la tortura. Al contrario, el Relator encontró:

“[A] pesar de la prohibición legal, hay jueces que siguen considerando la declaración obtenida bajo tortura como válida con el argumento de que no hay prueba de que las lesiones presentadas por el detenido, aunque figuren en un certificado médico, sean el resultado de tortura o de que hayan sido infligidas con objeto de extraer confesiones. (...)”<sup>42</sup>

Hoy, dieciséis años después del informe citado, el panorama sigue siendo desolador en cuanto al uso de tortura en los procesos penales en México, si bien el país ha visto la entrada en vigor de reformas aún más protectoras de derechos humanos. En la última década el país ha recibido la visita de diversos órganos de Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales quienes han documentado el fenómeno de la tortura en distintos momentos. El Comité CAT, al visitar México de conformidad con el artículo 20 de la Convención CAT para investigar información que había recibido sobre el uso sistemático de la tortura, concluyó:

“[E]l examen de la información acumulada durante el curso de este procedimiento, no desvirtuada por las autoridades, y la descripción de casos de tortura... su uniformidad en cuanto a las circunstancias en que se produjeron, el objetivo de la tortura (casi siempre obtener información o una confesión autoinculpatoria), la semejanza de los métodos empleados y su distribución territorial, ha producido a los miembros del Comité la convicción que no se trata de situaciones excepcionales o de ocasionales excesos en que han incurrido algunos agentes policiales, sino, por el contrario, que el empleo de la tortura por parte de éstos tiene carácter habitual y se recurre a ella de manera sistemática como un recurso más en las investigaciones criminales, siempre disponible cuando el desarrollo de éstas lo requiere (...)”<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, párr. 309

<sup>41</sup> *Ibid.*, párras. 32-33.

<sup>42</sup> *Ibid.*, párras. 39-40.

<sup>43</sup> Comité Contra la Tortura, *Informe sobre México Preparado por el Comité, en el Marco del Artículo 20 de la Convención, y Respuesta del Gobierno de México*, Doc. CAT/C/75, 25 de mayo de 2003, párr. 218.

En 2008 México fue visitado por el Subcomité para la Prevención de la Tortura. El Subcomité emitió un detallado informe señalando entre otros, que “recibió abundantes, sólidos y coincidentes elementos de juicio [para concluir que es] durante las primeras 48 horas de detención del inculpado, cuando los detenidos corren un alto riesgo de sufrir torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes (...)”<sup>44</sup>

Por su parte, en los dos años de investigación que concluyeron con la publicación en noviembre de 2011 del informe *Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*,<sup>45</sup> Human Rights Watch documentó más de 170 casos de tortura en cinco estados (Baja California, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León y Tabasco), es decir entidades federativas de distintas zonas geográficas, gobernadas en su momento por todos los tres principales partidos políticos del país.

La organización encontró:

“Todas las fuerzas de seguridad que participan en operativos contra el narcotráfico –esto es, el Ejército, la Marina, la Policía Federal, y las Policías estatales, municipales y ministeriales– han recurrido a la tortura. Con independencia de la ubicación geográfica o el sector de las fuerzas de seguridad implicado, las víctimas ofrecieron descripciones similares de las tácticas de tortura física y psicológica a las cuales fueron sometidas. Estas incluyen golpizas, asfixia con bolsas de plástico, simulación de ahogamiento, descargas eléctricas, tortura sexual y amenazas de muerte o simulacros de ejecución.

También se pudo observar un patrón respecto del momento específico en que se aplicaron las torturas y su aparente finalidad. La mayoría de las víctimas fueron detenidas arbitrariamente con el pretexto de haber sido apresadas mientras cometían un delito (en flagrancia), y luego fueron retenidas ilícitamente y sin que se reconociera su detención durante horas o incluso días... en muchos casos fueron mantenidas incomunicadas en bases militares, estaciones de policía u otros centros de detención clandestinos, y allí fueron torturadas con el propósito de obtener información... y de conseguir que confesaran que pertenecían a organizaciones delictivas. [...]

Los casos documentados por Human Rights Watch, así como decenas de entrevistas a funcionarios de distintas comisiones de derechos humanos, defensores de oficio, agentes del Ministerio Público y defensores de derechos humanos, sugieren claramente que la tortura forma parte del *modus operandi* de las iniciativas contra el narcotráfico en México, y que su incidencia ha aumentado notablemente en el contexto de la ‘guerra contra el narcotráfico’.

...la investigación de Human Rights Watch comprobó que las autoridades responsables de prevenir la tortura han actuado, en el mejor de los casos, como observadores pasivos, y en ocasiones han llegado a ser partícipes activos en abusos graves. Es común que agentes del Ministerio Público se trasladen hasta bases militares para recibir confesiones que los detenidos prestan bajo coerción; que policías ministeriales presionen a los detenidos para que firmen

---

<sup>44</sup> Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Doc. CAT/OP/MEX/1, 31 de mayo de 2010, párr. 144.

<sup>45</sup> Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, 2011, págs. 6-7. <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos>.



confesiones falsas; que los peritos médicos no documenten signos evidentes de abuso físico; y que los jueces admitan testimonios que los acusados afirman que se obtuvieron mediante tortura, sin antes investigar estas denuncias.”<sup>46</sup>

El panorama nacional se refleja en la situación de las entidades federativas. Para poner sólo un ejemplo, durante el sexenio pasado (empezando en 2006), el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (Frayba), ubicado en el Estado de Chiapas, documentó directamente más de 100 casos de tortura en la entidad.<sup>47</sup> Encontró que los principales perpetradores son integrantes de la Policía Ministerial (PM), adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas (PGJE), Policía municipal, Policía Estatal Preventiva, Policía Federal, Policía Fronteriza, Fiscalía Especializada Contra la Delincuencia Organizada (FEEDO), militares, autoridades carcelarias y civiles con anuencia de servidores y funcionarios públicos. La experiencia y el trabajo documental en los casos de tortura conocidos por el Frayba, indica que estos actos subsisten como método de investigación policíaca, utilizada, sobre todo, por integrantes de la Policía Ministerial (PM), adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas (PGJE); la intencionalidad recurrente en la práctica de tortura es la de obtener información o una confesión firmada por parte de la víctima. Los actos de tortura son una práctica “normal” y aceptada por las autoridades de procuración y administración de justicia. Es además, tolerada por el Poder Ejecutivo del Estado, debido al conocimiento de la situación en que se encuentran las personas detenidas, víctimas y sobrevivientes de tortura. Esta situación hace que la mayoría de las denuncias presentadas ante el Ministerio Público no procedan, encuentren obstrucciones en su integración y, por lo tanto, se queden en la impunidad.<sup>48</sup>

Por otro lado destacamos que en el Estado de Guerrero, ni siquiera está tipificada la tortura en el Código Penal, a pesar de las diversas recomendaciones internacionales en este sentido y a pesar de ser éste el Estado en que ocurrieron casos como el de Inés Fernández, Valentina Rosendo, Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, todos objeto de sentencias de la Corte Interamericana (si bien constituyen sólo algunos ejemplos de una práctica recurrente en la entidad federativa).

Uno de los factores que permite que la tortura continúe siendo utilizada de manera rutinaria es la impunidad casi total por dichos actos. En este sentido, el Centro Prodh solicitó información pública acerca del número de condenas por el delito de tortura en los últimos años. A nivel nacional, respondió la Procuraduría General de la República (PGR) dando cuenta de únicamente dos condenas federales por tortura entre enero de 1994 y enero de 2012,<sup>49</sup> es decir un lapso de 18 años durante los cuales la tortura ha sido una práctica sistemática. La PGR informó que en el Estado de Chihuahua, no tienen registro de siquiera haber consignado averiguación previa alguna por tortura

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, págs. 32-33.

<sup>47</sup> Información del Sistema de Monitoreo de Derechos Humanos del Frayba.

<sup>48</sup> Para más información sobre la situación de la tortura en Chiapas, ver Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas. De la Crueldad al Cinismo, Informe sobre Tortura en Chiapas del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas. junio de 2012. Disponible en: <http://frayba.org.mx/informes.php>

<sup>49</sup> Solicitudes de información pública realizadas por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, respondidas por la PGR mediante oficios SJAI/DGAJ/05383/2010, 8 de septiembre de 2010, Folio 0001700097810, pág. 2; y SJAI/DGAJ/3139/2012, 28 de marzo de 2012, Folio 0001700024312, págs. 1-2. La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura se encontraba vigente durante la totalidad del periodo comprendido en estas respuestas.

desde el año 2000.<sup>50</sup> El Estado mexicano en sus informes 5º y 6º ante el Comité CAT, da cuenta de cuatro sentencias condenatorias por tortura al nivel estatal entre 2005 y 2008.<sup>51</sup> En el Distrito Federal, de 75 averiguaciones previas iniciadas por el delito de tortura por la Procuraduría General de Justicia en un periodo de casi 5 años terminando en 2011, ni una sola resultó en la consignación de responsable alguno.<sup>52</sup>

La impunidad por la tortura en México refleja primordialmente una falta de voluntad para investigar este delito o sancionar a las autoridades responsables. Al respecto Human Rights Watch encontró en sus investigaciones entre 2009 y 2011, “En reiteradas oportunidades, comprobamos que agentes del Ministerio Público militar y civil no investigan ni impulsan adecuadamente casos donde existen pruebas contundentes de tortura” y que “abundan los casos en que agentes del Ministerio Público desestiman automáticamente las denuncias de tortura”. En efecto, “En ninguno de los más de 170 casos de tortura documentados por Human Rights Watch se ha condenado a funcionarios públicos” ya que “a pesar de las denuncias formales presentadas por víctimas y las pruebas contundentes de maltrato, en la mayoría de los casos los agentes del Ministerio Público no han siquiera iniciado investigaciones para determinar si hubo abusos.”<sup>53</sup>

Una práctica relevante en este sentido es la de falsificar u omitir asentar datos en los certificados médicos expedidos por diversas autoridades en el momento de recibir a personas detenidas (certificados que de por sí no son instrumentos adecuados para detectar la tortura, dado que no están diseñados para tal fin y en el mejor de los casos se limitan a dar cuenta de lesiones visibles). La CNDH ha encontrado, por ejemplo, “Cuando una persona es detenida y torturada... generalmente los certificados, de los médicos militares [dicen] que no tenían lesiones.”<sup>54</sup> En su visita al país en 2008, el Subcomité para la Prevención de la Tortura descubrió durante sus entrevistas:

“[Algunos médicos legistas entrevistados] afirmaron cómo en muchas ocasiones los partes médicos no reflejaban la verdad de los hallazgos encontrados al examinar a los pacientes. Estas personas explicaron a los miembros de la delegación cómo era una práctica frecuente el tener que cambiar los partes médicos por órdenes expresas del personal a cargo de la Procuraduría.”<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> Solicitud de información pública realizada por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, respondida por la PGR mediante oficio SJA/DGAJ/3138/2012, 28 de marzo de 2012, Folio 0001700024212.

<sup>51</sup> Comité contra la Tortura. Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 19 de la Convención. Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2010, presentados en respuesta a la lista de cuestiones (CAT/C/MEX/Q/5-6) transmitida al Estado parte con arreglo al procedimiento facultativo de presentación de informes (A/62/44, párrafos 23 y 24). México, 5 de abril de 2011, pág. 50.

<sup>52</sup> Ver Procuraduría General de Justicia del DF, *Informe Estadístico*, noviembre de 2011, disponible en: [http://www.pgjdf.gob.mx/images/difusion/fuentes/InformeAveriguacionesPreviasPorTortura.pdf?idw3\\_contenidos=0](http://www.pgjdf.gob.mx/images/difusion/fuentes/InformeAveriguacionesPreviasPorTortura.pdf?idw3_contenidos=0).

<sup>53</sup> Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, 2011, pág. 33, <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos.33>, <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos>.

<sup>54</sup> Senado de la República, Departamento de Comunicación Social, “Versión estenográfica de la reunión de trabajo con el C. José Luís Soberanes, presidente de la CNDH”, 14 de julio de 2009, [http://comunicacion.senado.gob.mx/historico//index.php?option=com\\_content&task=view&id=10871&Itemid=87](http://comunicacion.senado.gob.mx/historico//index.php?option=com_content&task=view&id=10871&Itemid=87)  
[http://comunicacion.senado.gob.mx/historico//index.php?option=com\\_content&task=view&id=10871&Itemid=87](http://comunicacion.senado.gob.mx/historico//index.php?option=com_content&task=view&id=10871&Itemid=87).

<sup>55</sup> *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, Doc. CAT/OP/MEX/1, 31 de mayo de 2010, párr. 91. Por su parte, Human Rights Watch constató que “cuando la condición física de las [personas detenidas] sugería que habían sido objeto de malos tratos, los peritos restaban gravedad a las lesiones o directamente las ignoraban.” Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, 2011, pág. 49.

El anterior panorama persiste porque la tortura es la herramienta que durante décadas ha permitido a las autoridades conseguir sentencias condenatorias, muchas veces en contra de personas inocentes. Esto es así puesto que los jueces penales no toman en cuenta las alegaciones de tortura o coacción referidas en las declaraciones de las personas detenidas y más bien condenan a personas con base en pruebas obtenidas bajo tortura, un tema conocido por esta Comisión en diversos casos individuales.

Hoy, a pesar de criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de ciertas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que refieren la prohibición de admitir confesiones arrancadas bajo tortura, la carga de la prueba para probar la coacción todavía recae por regla general en la persona detenida. El Poder Judicial Federal ha determinado diversos criterios encaminados a confirmar el valor probatorio de las confesiones que en la práctica hacen casi imposible que el derecho de una persona a no auto inculparse y la obligación del Estado de excluir cualquier prueba obtenida bajo coacción se hagan efectivos, destacándose el criterio de “inmediatez procesal” donde la primera declaración del inculcado debe prevalecer sobre las posteriores y su retractación posterior será insuficiente si no aporta medios de convicción suficientes y adecuados para comprobar la coacción.

Este panorama de tortura sistemática e impunidad tiene graves consecuencias no solamente para las víctimas de tortura y sus familias, sino también para las víctimas de delito y para la seguridad ciudadana en general. Ello, en razón de que al poder recurrir a la tortura como herramienta para coaccionar declaraciones inculpatorias y en su caso fabricar culpables, los agentes de seguridad y de investigación del Estado no tienen que llevar a cabo investigaciones profesionalizadas basadas en el desarrollo de líneas de investigación, la recolección de pruebas físicas o científicas, la entrevista a todos los posibles testigos y otras técnicas que permitieran construir una historia convincente sobre qué pasó en el caso y quién o quiénes son los verdaderos responsables.

#### **d. Presunción de culpabilidad en los procesos penales: el papel preponderante del Ministerio Público y la negativa de valorar pruebas de descargo**

En materia de procuración de justicia en México, nos encontramos ante una aparente paradoja. Por un lado, el índice de impunidad en el país es altísimo: el Dr. Guillermo Zepeda Lecuona, reconocido por sus investigaciones acerca de la persecución de delitos en México, calculó a partir de datos de las diversas entidades federativas que en 2004, de cada 100 delitos cometidos contra particulares, se denunciaron aproximadamente 20 (generalmente los delitos no se denuncian por considerar que sería una pérdida de tiempo, así como por falta de confianza en las instituciones<sup>56</sup>); de esos 20 se concluyó la investigación en solamente 5.2, poniéndose a disposición de la autoridad judicial en 1.7.<sup>57</sup> A nivel federal, según cifras preliminares de enero a junio de 2012, el número de sentencias

---

<http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos>. <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos>.

<sup>56</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), ENSI-6 Sexta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad, octubre de 2009, p. 61.

<sup>57</sup> Guillermo Zepeda Lecuona, *La investigación de los delitos y la subversión de los principios del sistema penal en México*, en Arturo Alvarado Mendoza, ed., *La Reforma de la Justicia en México*, El Colegio de México (Colmex), México, 2008, p.

condenatorias por cada 100 averiguaciones previas era de 11.9;<sup>58</sup> el número de condenas sobre *delitos cometidos* será una fracción de esta cifra, tomando en cuenta el porcentaje de delitos no denunciados. (La impunidad es aún mayor puesto que no todas las sentencias condenatorias dictadas corresponderán al verdadero responsable del delito investigado.)

Con estas cifras, constatamos que la ‘presunción’ aplicable a la gran mayoría de personas que delinquen en México, es una presunción de impunidad. No obstante, si evaluamos solamente los procesos penales, el panorama se vuelve exactamente el opuesto: la presunción abrumadora es que si una persona es procesada, será condenada. En 2011, en el fuero común, la probabilidad de que una sentencia dictada a un defendido sería condenatoria era de 87.7%, llegando al 93.4% a nivel federal.<sup>59</sup> En el ámbito federal, de septiembre de 2011 a junio de 2012, “fueron dictadas 25 mil 725 sentencias, de las cuales 24 mil 290 fueron condenatorias... (...) El porcentaje de eficiencia en el rubro es de 94.4 por ciento.”<sup>60</sup>

Podemos descartar como explicación de esta paradoja, que el Ministerio Público sólo consigna en casos donde haya realizado una investigación profesionalizada y está patente la responsabilidad penal de la persona procesada: tanto los abusos documentados continuamente por órganos gubernamentales y no gubernamentales (detenciones arbitrarias, tortura) como la falta de pruebas aportadas por el MP para respaldar las acusaciones formuladas en contra de las personas acusadas en muchos casos acompañados por organizaciones como las firmantes, nos demuestran lo contrario. Un estudio realizado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) en colaboración con el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) acerca de la procuración de justicia en México,<sup>61</sup> concluyó que “La metodología de trabajo con la que funciona la integración de la averiguación previa no está diseñada para investigar delitos”<sup>62</sup> y destacó, “[L]a simulación y la mentira forman parte de la cultura institucional. [...] Todos los operadores del sistema saben que la información contenida en los legajos de papel de la averiguación previa no corresponde a lo que sucede en la realidad, pero no importa.”<sup>63</sup>

Al respecto, en su informe de 1998 esta Ilustre Comisión ya evidenciaba que: “Uno de los aspectos que integran la situación de derechos humanos, que recibió especial atención de la CIDH en México, es el relacionado con el derecho a la justicia. La Comisión ha sido informada de numerosas denuncias sobre impunidad, que identifican deficiencias en el Ministerio Público, la Policía Judicial y

---

139 (figura 3). Ver también Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México, 2004.

<sup>58</sup> Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, 2012, Anexo Estadístico, p. 3.

<sup>59</sup> INEGI, *Porcentaje de sentenciados con resolución judicial condenatoria respecto al total de registrados en juzgados de primera instancia según fuero, 2000 a 2011*.

<sup>60</sup> PGR, *Sexto Informe de Labores*, 2012, p 73.

<sup>61</sup> Ana Laura Magaloni, *La procuración de justicia en México: métodos de trabajo y resultados en las agencias del MP*, en Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), *Persecución de Delitos Complejos: Capacidades de los Sistemas Penales en América Latina*, Santiago, 2010.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 289.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 306. Durante el curso del estudio, un policía judicial comentó a los investigadores, “La mayoría de mis informes son falsos y el Ministerio Público lo sabe.” Por otra parte, en un caso de homicidio en el Estado de México, la perito que supuestamente se había constituido en el lugar de los hechos para realizar una diligencia tuvo que admitir en el juicio, a pregunta del abogado defensor, “en realidad no fui al lugar de los hechos”. *Ibid.*, p. 305-06.

el propio Poder Judicial. Conforme a las informaciones recibidas, fenómenos relacionados con la politización y la desconfianza en la administración de justicia, muestran lo complejo del problema”<sup>64</sup>.

La falta de investigaciones profesionalizadas y de pruebas sólidas o lícitas en contra de muchas personas acusadas, no lleva generalmente a la liberación de estas personas, sino a su condena penal mediante sentencias que no reúnen los más mínimos elementos de la presunción de inocencia. A este respecto resulta trascendente el estudio llevado a cabo por el Dr. Luis Pásara acerca de cómo sentencian las y los jueces en el Distrito Federal, cuyas conclusiones resultan aplicables mucho más allá del contexto capitalino:

“El presente trabajo, realizado sobre una muestra de [82] sentencias penales en el Distrito Federal, ha permitido verificar en los expedientes analizados que, en general, la motivación de la decisión judicial es insuficiente y se halla basada en pruebas que son hilvanadas pero no razonadas por el juez. El Ministerio Público cobra un peso decisivo en el proceso, al tiempo que el juez adopta un papel pasivo y la defensa tiene un peso marginal. En los procesos no se halla presente el principio de presunción de inocencia... Como resultado, puede sostenerse que los juzgados penales son fábricas de producción de condenas...”<sup>65</sup>

Y es que la regla comúnmente aplicada en el sistema penal mexicano no es *valorar* los elementos de prueba, sino *admitir* y *dar valor* a las pruebas de cargo por un lado, y *negar valor* a las pruebas de descargo. Es decir, en vez de analizar el contenido de cada prueba, su credibilidad, el peso que le corresponda, su relación con otras pruebas, etc., la autoridad judicial determina de antemano que las pruebas de descargo son mentiras por el hecho de ser presentadas por la defensa y por ende, no procede a un análisis objetivo de su contenido.

En este sentido, mientras las pruebas de cargo serán valoradas como “prueba plena” por ser documentos oficiales del Estado o por ser testimonio de policías o elementos militares – criterios que no tienen que ver con el contenido de las pruebas – o por su tono ‘firme y categórico’ si provienen de particulares, una fórmula repetida sistemáticamente como parte de una sentencia penal sin que esté claro qué significa (puesto que cualquier declaración de cargo pareciera calificar), cuando se trata de pruebas de descargo, el escenario es el opuesto. Algunas de las fórmulas más comúnmente utilizadas para negar valor a las pruebas de descargo – siendo tan comunes que muchas veces existen formatos para aplicarlas en una y otra condena – son:

- Que se trata de un “argumento defensivo” por parte de la persona acusada; es decir, se niega valor probatorio al dicho de la persona por el hecho de afirmar su inocencia.
- Que las declaraciones de la persona “no se encuentran robustecidas por pruebas externas” aun cuando muchas veces una persona no está en posibilidades de producir pruebas físicas de sus actividades diarias, y más bien la declaración debe tener valor en sí como elemento de prueba.
- Que es resultado de “aleccionamiento” y “reflexiones defensivas” si la persona no declaró en

---

<sup>64</sup> CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1 de 24 de septiembre de 1998, párr. 351.

<sup>65</sup> Luis Pásara, *Cómo sentencian los jueces del Distrito Federal en materia penal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 2006, p. 2.

un primer momento, aduciendo por ejemplo en un caso en el Estado de México: “*el ahora quejoso se reservó su derecho a declarar; y si bien ello constituye una garantía consagrada a su favor por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, valoró que la extemporaneidad con la que declaró fue suficiente para considerar que su versión defensiva fue reflexionada con la única finalidad de desvincularse del hecho que se le atribuye...*”<sup>66</sup>

- En el caso de dos defensores de derechos humanos pertenecientes al pueblo *nahua* en el Estado de Puebla, defendidos contra cargos falsos por el Centro Prodh y el Instituto Ellacuría, la autoridad judicial consideró que no eran confiables sus declaraciones porque fueron emitidas “*al contestar las preguntas de su defensor...*”, desconociendo por completo que el papel del abogado defensor es interrogar.
- Que las declaraciones de la persona ante la autoridad judicial contradicen declaraciones hechas bajo tortura o coacción: este es el principio mexicano de *inmediatez procesal*, el cual es aplicado tanto a personas acusadas como a testigos y víctimas de delito para preferir las declaraciones coaccionadas. Incluso cuando las propias víctimas de delito aseveran en el proceso penal que la persona acusada *no* es el culpable, la persona puede ser condenada si el Ministerio Público u otra autoridad coaccionó a las víctimas antes del juicio para que señalaran a la persona detenida. Tal patrón de actuar es materia de por lo menos una petición que actualmente se encuentra ante esta Comisión.<sup>67</sup>
- Que son declaraciones de familiares o conocidos de la persona detenida. Es decir, en vez de tomar en cuenta este hecho en la valoración del testimonio, simplemente se da por sentado que no puede tener valor en un proceso penal. Lo anterior hace casi imposible establecer un coartado, puesto que la mayoría de las personas pasamos nuestro tiempo con familiares y conocidos.
- Que son argumentos que “favorecen” al defendido, es decir, cualquier testimonio de testigos de coartado o de los hechos tendiente a exonerar a la persona acusada.
- Que el testimonio no presenta un relato detallado “momento por momento” de las actividades de la persona (criterio aplicado a los testimonios de coartado); o al contrario, si el testimonio es detallado, que no es posible que los testigos recuerden los hechos con tanto detalle.

Si dichos criterios no bastaran para demostrar la arraigada presunción de culpabilidad en el sistema penal, no dejamos de observar que comúnmente se cita una jurisprudencia que establece que la propia presunción de inocencia queda “desvirtuada” en medio del proceso penal, revirtiendo la carga de la prueba a la persona acusada para probar su inocencia.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Amparo directo 184/2011, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, resolución del 7 de junio de 2012.

<sup>67</sup> La P-284-13 correspondiente al caso del Sr. Ángel Salomón Santiago Jiménez, representado por el Centro Prodh.

<sup>68</sup> **INCUPLADO. LE CORRESPONDE LA CARGA DE LA PRUEBA CUANDO LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA QUE EN PRINCIPIO OPERA EN SU FAVOR, APARECE DESVIRTUADA EN LA CAUSA PENAL.** [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXII, Julio de 2005; p. 1105. Cuarto Tribunal Colegiado del Quinto Circuito. Amparo directo 533/2004. 7 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: Enedino Sánchez Zepeda.

### **e. El nuevo sistema penal: una oportunidad todavía no aprovechada para poner fin a las arbitrariedades y el uso de la tortura en el sistema penal**

Como es de conocimiento de esta Comisión, México se encuentra en un momento histórico en tanto se reformó la Constitución en junio de 2008 con el fin de transitar hacia un sistema penal oral y acusatorio. La reforma establece que el nuevo sistema debe estar funcionando en todo el territorio nacional para el año 2016. Algunos aspectos del nuevo sistema son de particular relevancia para frenar la práctica de utilizar pruebas coaccionadas para condenar a una persona en un proceso penal. En particular, la Constitución establece en su artículo 20 apartado A, citado arriba, que para efectos de la sentencia penal, sólo se tomarán en cuenta las pruebas desahogadas directamente ante la autoridad judicial (no ante el Ministerio Público), que las pruebas obtenidas violando derechos humanos serán nulas y que estos principios aplican también en las audiencias preliminares al juicio. Por otra parte, el apartado B del mismo artículo de la Carta Magna reafirma la prohibición de la tortura y la incomunicación.

El sistema oral y acusatorio se implementa en cada estado con la promulgación del respectivo código estatal de procedimientos penales. Según los datos disponibles, a la fecha, 3 entidades lo han implementado en su totalidad<sup>69</sup> y 10 entidades más tienen una aplicación parcial,<sup>70</sup> faltando las 19 entidades restantes, así como el gobierno federal.<sup>71</sup>

En diversas entidades, la implementación de la reforma se ha centrado hasta ahora en aspectos procesales dejando de lado la revisión del catálogo de delitos vigente en el estado. En Guerrero, como en otras entidades, la reforma del sistema de justicia penal por virtud de la cual se transitará a un sistema oral de corte acusatorio presenta un rezago considerable. De acuerdo a la Fundación para el Debido Proceso, en Guerrero “se advierte una ausencia destacada de información oficial sobre los procesos de reforma, que se suma a la falta de difusión y de apertura hacia la sociedad civil, lo que no contribuye para que las organizaciones de derechos humanos visualicen su importancia para la defensa de los derechos de los Pueblos indígenas”<sup>72</sup>. Por otra parte, en Chiapas, el 22 de mayo entró en vigor de manera paulatina el sistema procesal penal acusatorio en el estado, sin embargo la sociedad civil y los abogados litigantes desconocen el nuevo Código de Procedimientos Penales para el estado de Chiapas.

Peor aún, somos testigos de cómo las viejas prácticas abusivas continúan en el nuevo sistema. Es más, algunos de los nuevos códigos estatales incluyen disposiciones contrarias a la reforma penal. Por ejemplo, el Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, si bien incluye la obligación de excluir pruebas ilícitas, también en su artículo 298, establece que la declaración ministerial puede ser admitida como prueba de cargo si se videograba.<sup>73</sup> Dicha disposición

<sup>69</sup> Chihuahua, Estado de México y Morelos

<sup>70</sup> Baja California, Durango, Zacatecas, Oaxaca, Yucatán, Chiapas, Guanajuato, Tabasco, Guanajuato y Puebla

<sup>71</sup> <https://reformapenalMexico.org/principal>

<sup>72</sup> Fundación para el Debido Proceso, “La protección de los derechos de los Pueblos Indígenas a través de un nuevo sistema de justicia penal Estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero”, 2012, p. 56. Disponible en: [www.dplf.org/uploads/1337272027.pdf](http://www.dplf.org/uploads/1337272027.pdf)

<sup>73</sup> Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, artículo 298, fracción II. El mismo artículo establece varias garantías como la presencia de un defensor, información previa sobre los derechos de toda persona detenida, etc., mismas que si bien constituyen algunas bases mínimas para cualquier declaración, se han demostrado carentes de eficacia para prevenir la tortura en México.

contradice el espíritu y letra de la reforma constitucional de junio de 2008 y deja intacto un incentivo para coaccionar confesiones, tomando en cuenta que la tortura se puede aplicar para obligar a una persona a memorizar una confesión, la cual posteriormente se videografa. Precisamente esta serie de violaciones sucedió en un caso actualmente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el caso de Israel Arzate Meléndez,<sup>74</sup> joven de Ciudad Juárez que enfrenta un proceso penal por un delito que no cometió con base en una confesión obtenida bajo tortura en una base militar. Al otorgar valor a su falsa confesión arrancada bajo tortura, y al descartar su retractación (así como los testimonios de diversos testigos de coartado), las autoridades judiciales afirmaron entre otros:

“[E]s de reconocida Jurisprudencia que en tratándose de circunstancias que excluyen o atenúan la responsabilidad [como en este caso la retractación de la confesión hecha en la base militar], la carga de la prueba, se revierte para quien lo afirma...”<sup>75</sup>

“Contrario a su argumento, corresponde la carga de la prueba al quejoso para acreditar su versión defensiva... necesariamente debe probar los hechos en que descansa su postura defensiva, sin que baste su sola negativa, no corroborada con elementos de convicción eficaces, pues admitir como válida y por sí misma suficiente la manifestación unilateral del inculpado, sería destruir todo el mecanismo de la prueba y desconocer su eficacia y alcance demostrativo.”<sup>76</sup>

En conclusión, la transición al nuevo sistema penal debe representar un avance hacia un mayor respeto por los derechos procesales y en particular, el derecho a no ser juzgado a partir de pruebas obtenidas bajo tortura. Sin embargo, si el consolidado sistema de normas constitucionales y legislativas que actualmente rige todo el país no ha bastado para frenar el uso de la tortura, tampoco la mera promulgación de nuevos códigos y nuevas reglas procedimentales garantice un verdadero cambio en el *modus operandi* de procuración de justicia, y menos cuando entre las reformas encontramos contrarreformas.

## **VI. El Protocolo de Estambul en México: falta de aplicación y uso para dejar indefensas a las víctimas de tortura**

Al plantear la continua admisión de declaraciones obtenidas bajo tortura en los procesos penales, y la impunidad casi universal en que permanece este delito, no podemos desconocer el papel clave que juega la falta de debida aplicación de exámenes médicos y psicológicos que cumplan los estándares del Protocolo de Estambul por parte de autoridades ministeriales en México, y por otro lado, la falta de pleno valor probatorio otorgado a los exámenes sí practicados pero por otros órganos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o por organizaciones y expertos independientes.

Recordamos que en materia de prevención, investigación y sanción de la tortura en el ámbito Federal, la Ley Federal Para Prevenir y Sancionar la Tortura y el Acuerdo A/057/2003 conforman el marco de referencia. La primera, en tanto que la tortura fue ahí tipificada desde 1991 y el segundo

---

<sup>74</sup> Ver el informe alternativo presentado al Comité CAT sobre este caso en 2012 en [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/CentroPRODHJoint\\_Mexico\\_CAT49.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/CentroPRODHJoint_Mexico_CAT49.pdf).

<sup>75</sup> Causa Penal 136/2010, Juzgado de Garantías del Distrito Judicial de Bravos, auto de vinculación a proceso del 11 de febrero de 2010.

<sup>76</sup> Amparo 94/2011, Juzgado Noveno de Distrito del Decimoséptimo Circuito, resolución del 19 de mayo de 2011.



en cuanto su adopción implicó “adecuar” el Protocolo de Estambul para convertirlo en un *Dictamen Médico/Psicológico Especializado para caso de posible Tortura y/o Maltrato*, cuya aplicación obligatoria en casos de tortura se formalizó con la emisión de dicho Acuerdo.

En su momento, la emisión del mencionado Acuerdo A/057/2003 se publicitó como el más acabado esfuerzo gubernamental para orientar desde la óptica de la debida diligencia la investigación de los casos de tortura. No obstante, datos obtenidos por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan a través de los mecanismos de acceso a la información pública prueban que ni la Ley Federal ni el Acuerdo han sido implementados con diligencia, lo que explica la recurrencia de la tortura y la impunidad de que se benefician los perpetradores.

La PGR no cuenta con un registro público accesible donde sea posible consultar información básica sobre el desempeño institucional en materia de investigación y persecución penal de la tortura. Sin embargo, es posible señalar que de acuerdo con las cifras de la Visitaduría General de la PGR, de enero de 2002 a junio de 2012 “se iniciaron **39** averiguaciones previas por el delito de tortura, de las cuales **3** se concluyeron en no ejercicio de la acción penal, y en **0** averiguaciones previas se determinó el ejercicio de la acción penal. Por lo anterior, no se ha emitido ninguna orden de aprehensión por parte de la autoridad”<sup>77</sup>. Adicionalmente, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, “informó que se logró localizar **29** averiguaciones previas iniciadas por el delito de tortura”<sup>78</sup> respecto de hechos imputados a **111** servidores públicos<sup>79</sup>, de las cuales ninguna ha sido consignada<sup>80</sup>, sin precisar el lapso de tiempo al que corresponde esta información.

Adicionalmente, la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo habría encontrado una averiguación previa iniciada por el delito de tortura en el período 2006 – 2012 y tres en el presente año;<sup>81</sup> por su parte, para el lapso del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011, la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII) de PGR refirió que se han iniciado 23 averiguaciones previas por el delito previsto en el artículo 3 de la ley para Prevenir y Sancionar la Tortura.<sup>82</sup> Por su parte, la Visitaduría General de la Procuraduría señaló que en el período del 1 de agosto de 2011 al 1 de agosto de 2012 se iniciaron 10 indagatorias.<sup>83</sup>

Respecto del número de ocasiones en que se ha requerido a los peritos de la Procuraduría General de la República practicar el Dictamen Médico/ Psicológico especializado para los casos de posible tortura y/o maltrato, la dependencia respondió que “hasta el mes de julio de 2012, son **302** las intervenciones que se tienen registradas dentro del ámbito pericial, ante la existencia de posibles

---

<sup>77</sup> PGR, Oficio No. SJA/DGAJ/09028/2012, de fecha 17 de septiembre de 2012.

<sup>78</sup> PGR, Oficio No. SJA/DGAJ/09028/2012, de fecha 17 de septiembre de 2012.

<sup>79</sup> PGR, Oficio No. SJA/DGAJ/9030/2012, de fecha 17 de septiembre de 2012, recaído a la solicitud de información de folio 0001700151112.

<sup>80</sup> PGR, Oficio No. SJA/DGAJ/9082/2012, de fecha 18 de septiembre de 2012, recaído a la solicitud de información de folio 0001700150712.

<sup>81</sup> PGR, Oficio No. SJA/DGAJ/09029/2012, de fecha 17 de septiembre de 2012, recaído a la solicitud de información de folio 0001700151012.

<sup>82</sup> PGR, Oficio No. SJA/DGAJ/09081/2012, de fecha 18 de septiembre de 2012, recaído a la solicitud de información de folio 0001700150612.

<sup>83</sup> Idem.

casos de tortura y/o maltrato”.<sup>84</sup> De estas 302 ocasiones, “se tienen registrados **128 casos**, con existencia de lesiones posiblemente derivadas de tortura y/o maltrato”.<sup>85</sup>

Los datos que arroja esta consulta son ilustradores. En primer lugar es importante aclarar que la experiencia cotidiana de nuestras organizaciones demuestra que es común que una víctima de tortura solicite la aplicación del Protocolo de Estambul sin que le sea aplicado. Tal y como concluye Human Rights Watch, “Son pocas las ocasiones en que los funcionarios aplican el Protocolo de Estambul, una herramienta crucial para detectar los efectos físicos y psicológicos de la tortura...”<sup>86</sup>

Pero incluso dejando de lado el muy bajo número de casos en los que se ha dictaminado la existencia de tortura, atribuible a la falta de aplicación del Protocolo ante hechos de tortura y a una incorrecta aplicación de las directrices del Protocolo de Estambul, el contraste entre el número de veces en el Dictamen ha arrojado resultados positivos y la ausencia de sentencias condenatorias es abismal: pese a que en 128 casos se ha encontrado que hubo tortura, no existen semejante número de sentencias condenatorias. Esto sin obviar, desde luego, que entre los casos restantes existan actos de tortura que no fueron considerados como tales por el cuerpo pericial. Pese a que las cifras son alarmantes, esto no ha motivado una revisión integral sobre el funcionamiento del Dictamen Médico/ Psicológico especializado para los casos de posible tortura y/o maltrato. Las instancias creadas para ello en el Acuerdo A/057/2003 han sido, en los hechos, prácticamente irrelevantes.

Se han documentado casos, como el de las mujeres sobrevivientes de tortura sexual en San Salvador Atenco, en que peritos ministeriales aplicaron el examen médico/psicológico de una manera revictimizante, dirigiendo sus preguntas en el sentido de cuestionar y criminalizar a las propias mujeres en vez de documentar huellas de tortura. Lo anterior y las cifras de aplicación del examen médico/psicológico versus sentencias por tortura nos apuntan a una falla fundamental en la manera de concebir el Protocolo de Estambul en México: el monopolio arbitrario que ostenta el Ministerio Público (procuradurías federal y estatales) sobre la aplicación de este instrumento y la negativa de las autoridades ministeriales y judiciales de conceder valor probatorio (o pleno valor) a los exámenes realizados por peritos de las comisiones nacional y estatales de derechos humanos o por organizaciones independientes o médicos pertenecientes a organizaciones internacionales. Lo anterior es evidente cuando las procuradurías se niegan a hacer suyas tales pruebas, aun cuando pueden ser los exámenes idóneos para documentar tortura al haber sido aplicados con cercanía a los hechos (esto ocurrió en el mencionado caso Atenco; el caso de Israel Arzate, citado *supra*, es otro ejemplo en el que la PGR no ha querido hacer suyo el examen realizado por la CNDH bajo el Protocolo de Estambul, en el que se documentan extensas quemaduras y otras huellas de tortura). Destacamos que si el MP aplica un Protocolo de Estambul de manera tardía o revictimizante, pero dicha prueba alcanza mayor valor probatorio que un examen previo más objetivo y con cercanía a los hechos, el instrumento del Protocolo de Estambul se vuelve un obstáculo para las víctimas en

---

<sup>84</sup> PGR, Oficio No. SJAI/DGAJ/08171/2012, de fecha 23 de agosto de 2012, recaído a la solicitud de información de folio 0001700151712.

<sup>85</sup> PGR, Oficio No. SJAI/DGAJ/08224/2012, de fecha 27 de agosto de 2012, recaído a la solicitud de información de folio 0001700152112.

<sup>86</sup> Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, 2011, pág. 33, <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos>.33, <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos>.

vez de una herramienta para garantizar que no sean procesadas con base en pruebas obtenidas bajo tortura.

En este sentido recordamos que El Protocolo de Estambul, instrumento que contiene las directrices para la eficaz documentación e investigación de la tortura, establece que los exámenes médicos y psicológicos deben ser practicados por personas ajenas de las instituciones acusadas de tortura. Lejos de limitar la realización de exámenes médicos a peritos ministeriales -pertenecientes a la misma institución que acusa a las personas detenidas con base en confesiones obtenidas bajo tortura, y a veces la misma institución que directamente torturó a la persona- el Protocolo insta a los Estados a utilizar exámenes realizados por médicos independientes.<sup>87</sup>

Por lo tanto es urgente reformar la aplicación del Protocolo de Estambul en el país, garantizando que sea aplicado en todo caso en que una persona alegue haber sido torturada por peritos independientes y capacitados, y que su práctica y los resultados sean monitoreados de forma tal que se perfeccione su aplicación. Cualquier examen médico o psicológico debidamente practicado por peritos gubernamentales o no gubernamentales debe tener el valor que le corresponde por su contenido, poniendo fin al pretendido monopolio del Ministerio Público sobre estas diligencias.

## **VII. Megaproyectos**

---

En la última década la conflictividad social relacionada con temas relativos al uso y la explotación de tierras y recursos naturales de pueblos indígenas y comunidades campesinas ha ido en aumento<sup>88</sup>. La tensión central de esta conflictividad tiene lugar tras la implementación sin control de megaproyectos relacionados con obras públicas y privadas -para la construcción de represas, minas, parques eólicos, autopistas-, que vulneran de forma grave y sistemática los derechos a la consulta, el derecho al consentimiento libre previo informado, al medio ambiente sano, a la vivienda, al agua, a la autodeterminación, a la información y por consiguiente, a las tierras, territorios y recursos naturales de estos pueblos.<sup>89</sup>

Al respecto, de alguna forma esta problemática se delineaba en el informe de esta Ilustre Comisión sobre México en 1998 cuando analiza la situación de los pueblos indígenas en el Estado de Chiapas y constató que una de las principales demandas de dichos sectores era la: “promoción del financiamiento a proyectos de desarrollo que tomen en cuenta la conservación de los recursos

---

<sup>87</sup> Según el Protocolo, las autoridades que llevan a cabo una investigación sobre presuntos actos de tortura “Tendrán autoridad para encomendar investigaciones a expertos imparciales, médicos o de otro tipo, y podrán acceder a sus resultados”; “La autoridad investigadora tendrá la facultad y la obligación de obtener toda la información necesaria para la investigación”; “los investigadores tendrán la facultad de pedir ayuda a la comunidad internacional de expertos en derecho y medicina”; “Durante el período de detención y después, el detenido tendrá derecho a obtener una segunda o distinta evaluación médica a cargo de un médico calificado”.

<sup>88</sup> Audiencia Temática Derecho a la Consulta y Participación en asuntos de Interés Público en México, Informe que presentan las Comunidades Indígenas Huicholas de Tuapurie y Santa Catarina Cuexcomatitlán, el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Presa La Parota, Alianza Sierra Madre A.C., el Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" A.C., el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., el Colectivo Coa A.C, Conservación Humana A.C., ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 28 de octubre de 2010.

<sup>89</sup> *Discriminación de los pueblos indígenas en México*, Información adicional que presentó la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para Todas y Todos" al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre la situación de discriminación que sufren los pueblos indígenas en México., D.F. 2012. p 25.

[http://www.redtdt.org.mx/media/descargables/Informe%20REDTDT%20CERD%202012\\_FINAL2012.pdf](http://www.redtdt.org.mx/media/descargables/Informe%20REDTDT%20CERD%202012_FINAL2012.pdf)

naturales, el empleo de tecnologías apropiadas, así como las experiencias y tradiciones que poseen los pueblos indígenas”<sup>90</sup>

La Comisión Nacional de Electricidad hizo pública en 2011 su intención de llevar a cabo en los próximos 12 años 11 proyectos hidroeléctricos. En la misma sintonía, la Secretaría de Economía, registró en 757 proyectos de extracción minera sin haber adecuado aún el diseño e implementación de sus políticas al enfoque de derechos humanos y sin incorporar las recomendaciones que ha recibido el país sobre este tema.<sup>91</sup> Las afectaciones no son exclusivas de una entidad, pero estados como Guerrero, Oaxaca y Chiapas han sido gravemente afectados por estos proyectos.<sup>92</sup> Ningún megaproyecto en México ha sido consultado en conformidad con los estándares internacionales debido a la inexistencia de mecanismos de consulta con valor legal y a la negligencia del Estado<sup>93</sup>.

Particularmente hemos denunciado que un elemento que atenta contra la protección de los derechos de los pueblos indígenas, es la presencia de un marco jurídico regresivo en materia minera. La Ley Minera, que data de 1992, concede el carácter de *interés público* y de *uso preferente* de esta actividad sobre cualquier otro uso o aprovechamiento de los territorios.<sup>94</sup> De igual manera da un tratamiento discriminatorio a los pueblos y comunidades indígenas, cuando se les impone - obviando su precaria situación estructural - igualar las condiciones económicas de terceros como empresas para tener un acceso preferente al uso y aprovechamientos de recursos naturales en sus propios territorios asociados a la minería.<sup>95</sup>

### **VIII. Ley General de Víctimas**

---

La Ley General de Víctimas podría ser un instrumento eficaz para la protección de los derechos de las víctimas, particularmente a través de la presentación de la iniciativa que reforma dicha Ley, publicada en la Gaceta del Senado de la República el pasado 19 de febrero. Sin embargo, hemos manifestado que resultan de particular preocupación los persistentes obstáculos para que las víctimas de violaciones a derechos humanos accedan a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, del cual dependerá buena parte de las medidas de reparación que puedan ser otorgadas por el Estado.<sup>96</sup>

---

<sup>90</sup> CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1 de 24 de septiembre de 1998, párr. 570..

<sup>91</sup> *Ibidem*. pág. 26

<sup>92</sup> Ver *Han destruido la vida en este lugar. Megaproyectos, violaciones a derechos humanos y daños ambientales en México*. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, junio de 2012. Disponible en: [http://centroprodh.org.mx/index.php?option=com\\_docman&Itemid=28&lang=es](http://centroprodh.org.mx/index.php?option=com_docman&Itemid=28&lang=es)

<sup>93</sup> En este sentido, el Caso de Wirikuta es emblemático. El Estado otorgó 79 concesiones mineras en 2012 sobre el territorio ancestral perteneciente al pueblo indígena Wixárika -dentro del cual se encuentra su territorio sagrado y el área natural protegida de Wirikuta-. Lo anterior, sin respetar el derecho del pueblo al consentimiento libre, previo e informado. Con esto, el Estado mexicano impacta gravemente los derechos del pueblo Wixárika, principalmente, su derecho a la identidad y a transmitir su legado cultural a las siguientes generaciones, toda vez que las concesiones les impiden el acceso a su territorio sagrado, obstaculizando con ello la celebración de sus ceremonias y costumbres.

<sup>94</sup> Ley Minera, artículo 6. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151.pdf>

<sup>95</sup> Ley Minera, artículo 13 BIS, último párrafo. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151.pdf>

<sup>96</sup> Si bien en el caso de las víctimas del delito se justifica que la obligación del Estado de brindar recursos sea subsidiaria, debido a que el principal responsable de brindar la reparación es el delincuente, cuando se trata de víctimas a violaciones de derechos humanos el supuesto es distinto. Lo planteado en los artículos 69 fracción III, 130 y 149 de la iniciativa, consistente en aplicar la reparación subsidiaria del Estado en casos de violaciones a derechos humanos, resulta incorrecto. En estos casos, tal como lo establecen los estándares internacionales en la materia, el Estado es responsable solidario del hecho victimizante, al implicar este tipo de actos la participación directa de una autoridad. Tal

Por otra parte, manifestamos nuestra preocupación sobre su insuficiencia para poder reparar a todas las víctimas de forma integral. Así, tomando como referencia el Presupuesto de Egresos para el año 2013, el Fondo estaría integrado con poco más de \$400 millones de pesos. Si se agregan los montos menores previstos por otros conceptos en la iniciativa, se contará con únicamente alrededor de 500 millones de pesos anuales para la reparación a víctimas. Este monto resulta claramente insuficiente para indemnizar a las decenas de miles de víctimas existentes en el país.

La reparación del daño debe ser asumida desde una perspectiva de integralidad que abarque los diferentes ámbitos en que interactúan las personas, asumiendo en toda su complejidad los daños individuales y colectivos causados por delitos graves o violaciones a derechos humanos. En este sentido, manifestamos nuestra preocupación en cuanto a la preponderancia de la compensación económica frente a otras medidas de reparación, las cuales deben estar siempre coordinadas a fin de lograr plenamente su objetivo. Es de suma importancia que la Ley General de Víctimas contemple una perspectiva integral de la reparación del daño, incluyendo medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición, tal como lo ha desarrollado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## **IX. Defensores y Defensoras de Derechos Humanos**

---

La situación que enfrentan las defensoras y los defensores de derechos humanos sigue deteriorándose a lo largo de todo el país. De acuerdo con la organización internacional Brigadas Internacionales de Paz (PBI, por sus siglas en inglés) las personas defensoras de derechos humanos sufren altos niveles de asesinatos, desapariciones forzadas, hostigamiento, vigilancia, amenazas, ataques y criminalización.<sup>97</sup> Según el propio informe de la Ilustre Comisión sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, al menos 61 personas defensoras han sido asesinadas en México desde 2006. Las autoridades competentes no realizan investigaciones adecuadas para llevar ante la justicia a los responsables; más del 98% de éstos casos permanecen en la impunidad.

La CNDH ha reportado un aumento sostenido en las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos desde el 2005. Entre enero de 2005 y diciembre de 2012, la CNDH abrió 574 expedientes por agresiones contra personas defensoras de derechos humanos, reportando un aumento anual cercano al 100% durante los últimos años. Por su parte, de acuerdo con el registro de la Relatoría para la Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), durante el primer bimestre de 2013 se han registrado 42 agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en el país, en comparación con las 21 agresiones registradas durante el mismo periodo de 2012.

---

y como ha sido establecido por tribunales internacionales, la víctima de la violación a derechos humanos debe ser reparada con independencia de que se aprehenda y sancione al perpetrador.

<sup>97</sup> Para mayor información: <http://www.pbi-mexico.org/field-projects/pbi-mexico/what-we-do/protection-mechanisms/governmental-protection-mechanism/?&L=1> y <http://www.cencos.org/node/26545>

La Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos registró 109 agresiones a mujeres defensoras de derechos humanos sólo en 2012 y 26 asesinatos de defensoras en el periodo 2009-2012, una en 2009, seis en 2010, doce en 2011 y siete en 2012<sup>98</sup>. Tanto la Relatora Especial sobre defensores de derechos humanos de Naciones Unidas<sup>99</sup> como la Comisión Interamericana<sup>100</sup> han expresado su preocupación respecto a la gravedad de la violencia que enfrentan las y los defensoras de derechos humanos en México.

A nivel federal es la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) de la Secretaría de Gobernación, la instancia gubernamental responsable y encargada de la implementación y coordinación de las medidas cautelares y provisionales otorgadas por los organismos internacionales y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de la vinculación con los estados. Sin embargo, dos cuestiones han limitado la eficacia de la Unidad: los amplios espacios de discrecionalidad que concede a las entidades federativas que se patentizan en una inoperancia que se defiende como consecuencia del federalismo, y dos, la lentitud para responder a situaciones urgentes. En este marco, se impulsó la creación de un mecanismo para la coordinación e implementación de medidas.

Tras un largo proceso, el 30 de abril de 2012 se logró la aprobación en el Congreso de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Sin embargo, a pesar de la promulgación de la Ley y la instalación de sus principales órganos de toma de decisiones, aun está pendiente garantizar su efectiva implementación. Las medidas de protección otorgadas no han sido efectivamente implementadas y no se ha logrado prevenir futuras agresiones en contra de personas defensoras ni periodistas.

A la fecha continúan pendientes varios puntos imprescindibles para el adecuado funcionamiento del Mecanismo. Resulta de gran importancia que el personal encargado de la operación del Mecanismo cuente con el perfil adecuado para el desempeño de tales funciones y esté ampliamente capacitada y tenga conocimiento de la situación que enfrentan tanto personas defensoras de derechos humanos como periodistas, incluyendo una perspectiva de género. Asimismo, se requiere capacitación y entrenamiento para las autoridades locales que implementarán en los estados las medidas dictadas por el Mecanismo.

Por otro lado, si bien la Ley contempla un apartado para facilitar la colaboración con las autoridades locales, a la fecha este continúa siendo un obstáculo para la implementación de las medidas adecuadas de protección. Hasta ahora, 25 estados de 32 han suscrito los convenios de colaboración mandados por la Ley. Sin embargo, se desconoce el proceso de coordinación e implementación de las medidas en aquellos estados que ya han suscrito el convenio.

---

98 Informe Situación de Defensoras de Derechos Humanos en México. Elaborado por Asociadas por lo Justo y Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, y suscrito por la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México. México, 4 de marzo de 2013.

99 Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/16/44 20 de diciembre de 2010. P. 12

100 Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. 31 diciembre 2011

Resulta fundamental que las autoridades encargadas de operar el Mecanismo brinden la prioridad necesaria a la prevención de las agresiones en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, tal como lo establece la Ley. A la fecha, la Unidad de Prevención, Análisis y Seguimiento no ha sido instalada.

Las medidas de protección implementadas no han sido efectivas para garantizar la protección de las personas beneficiarias del Mecanismo y no se han cumplido los plazos fijados por la Ley. Los análisis de riesgo no están siendo elaborados de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, lo que lleva a recomendar medidas que no reflejan el nivel de riesgo real. En cuanto a las medidas cautelares otorgadas por esta Comisión, las autoridades han forzado a las y los beneficiarios a renunciar a las mesas de trabajo para su implementación para que éstos ingresen al Mecanismo de Protección.

No se ha integrado a la operación del Mecanismo una perspectiva de género que atienda las problemáticas particulares que enfrentan las mujeres defensoras de derechos humanos y periodistas, tal como como recomendó priorizar al Estado Mexicano el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.<sup>101</sup> El otorgamiento de medidas de protección debe incluir indicadores específicos en materia de género que consideren la situación particular de las mujeres. Asimismo, la perspectiva de género debe estar presente en todos los niveles del Mecanismo, incluyendo en la realización del análisis de riesgo y la implementación de las medidas.

El Estado debe implementar una amplia campaña de difusión sobre el Mecanismo de Protección con el fin de dar a conocer sus alcances entre personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Si las poblaciones que se beneficiarán del Mecanismo desconocen su existencia, el Mecanismo no servirá de nada.

Finalmente, pero quizás de mayor relevancia, es fundamental que las autoridades competentes pongan fin a la impunidad en casos de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos. La Ley no contempla mecanismos específicos para garantizar investigaciones adecuadas y la sanción a los responsables. Las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos se mantienen en una impunidad casi absoluta. La mejor medida para la prevención y protección de personas defensoras de derechos humanos es investigar y sancionar a los responsables.

## **X. Conclusiones y petitorios**

Para las organizaciones de la sociedad civil, la vigencia de los derechos humanos continúa pendiente en sus elementos más sustantivos, pese a las numerosas reformas legales, pues éstas se dan a la par que ocurre un aumento exponencial de graves violaciones a derechos humanos, altos índices de impunidad en el marco de una política en materia de seguridad que ha hecho de la militarización y el uso de la fuerza pública sus componentes centrales.

---

<sup>101</sup> *Observaciones Generales del Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, México, Examen de los informes periódicos séptimo y octavo de México. 9 al 27 de julio de 2012. (CEDAW/C/MEX/CO/7-8)

Dada la gravedad de la situación y habida cuenta que las mayores problemáticas no se encuentran en el ámbito de lo normativo sino de la implementación concreta de los derechos humanos y en el combate a la impunidad, será imprescindible la intervención de esta Ilustre Comisión para dar seguimiento a temas fundamentales de la agenda de derechos humanos en México y la actualización de las recomendaciones de parte de la Ilustre CIDH al Estado.

En particular, por la extensión del presente no hemos abordado a profundidad temas fundamentales relativos a los derechos de diversos grupos en situación de vulnerabilidad, tales como: las personas migrantes sin estatus regular, los pueblos indígenas y otros. Tampoco hemos profundizado en visibilizado los obstáculos particulares que enfrentan las mujeres para acceder a la justicia, o el problema de la pobreza y la desigualdad en el acceso a derechos como salud, alimentación, agua, educación y trabajo. No obstante, esperamos que este informe sea un punto de partida para la visita y desde ahora señalamos que sería de especial utilidad contar con la evaluación y asesoría de la Comisión en temas como la correcta aplicación del Protocolo de Estambul, la implementación de la reforma constitucional en derechos humanos y la correcta implementación del nuevo sistema penal, así como la atención y reparación integral a víctimas de violaciones a derechos humanos, en particular la desaparición forzada.

**Por lo tanto nos permitimos solicitar que la Comisión Interamericana realice una visita *in loco* a México, con el fin de actualizar su informe anterior.** En dicha visita, la Comisión debe revisar la situación de derechos humanos con respecto a los temas planteados en el presente informe, sin que el presente documento pretenda contener una lista taxativa de los temas pendientes en el país.