

Acceso a la justicia en México: La constante impunidad en casos de violaciones a derechos humanos

Informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos
con motivo del Examen Periódico Universal de México

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)
Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD)
Como parte del Observatorio Ciudadano del Sistema Penal

CMDPDH



Comisión Mexicana
de Defensa y Promoción de
los Derechos Humanos A.C.



INSTITUTO MEXICANO
DE DERECHOS HUMANOS
Y DEMOCRACIA, A.C.

Más de 20 años...

Las organizaciones que suscriben este informe son parte del Observatorio Ciudadano del Sistema Penal, constituido por 4 organizaciones de derechos humanos que buscan garantizar la adecuada implementación del sistema de justicia. Es una instancia de participación ciudadana que busca dar continuidad al proceso de reforma del sistema de justicia en un marco de apego a los derechos humanos. El Observatorio es una instancia desde el cual se tiene como objetivo vigilar, monitorear, analizar, incidir y difundir información en relación con los aspectos específicos de derechos humanos de la reforma del sistema de justicia penal en México, con enfoque particular en el acceso a la justicia y la privación de la libertad.

A pesar de diversas reformas recientes en materia de justicia y derechos humanos, la impunidad en México continúa siendo una constante. Según distintos informes, en México la impunidad alcanza niveles superiores al 98%, siendo que tan sólo alrededor de 1.5% del total de las denuncias presentadas (se estima un 20% del total de los delitos cometidos) llegan ante un juez.¹

Diversos factores continúan obstaculizando el acceso a la justicia y la protección jurídica de los derechos humanos. Por un lado, aún son insuficientes los recursos legales adecuados que permitan garantizar la eficacia del sistema de procuración y administración de justicia, así como la implementación adecuada del nuevo sistema acusatorio de justicia penal, la cual deberá concluir a más tardar en el año 2016.

La poca eficiencia del sistema de procuración de justicia, así como la falta de independencia de gran parte del poder judicial han puesto en entredicho la capacidad del Estado de atender una problemática que, si bien ha sido histórica, se ha visto agravada en el actual contexto de inseguridad y violencia por el que atraviesa nuestro país. La prevalencia de figuras que

obstaculizan el acceso a la justicia y favorecen violaciones a los derechos humanos – tales como el arraigo y el fuero militar –, así como la persistencia del uso de la tortura como medio para obtener pruebas y confesiones, impiden que la justicia en México sea pronta, expedita y de conformidad con estándares internacionales de derechos humanos. Por otro lado, la ausencia de mecanismos eficaces que garanticen el derecho a la reparación integral para las víctimas de violaciones a los derechos humanos fomenta aún más la vulneración a los derechos humanos de las víctimas.

Desde 2006, tras la llegada de Felipe Calderón a la Presidencia y el inicio de una batalla frontal en contra del crimen organizado, México atraviesa una espiral de violencia que ha tenido como resultado un deterioro alarmante en cuanto a la vigencia y el respeto a los derechos humanos. Desde 2007, al menos 80.000 personas fueron ejecutadas en hechos relacionados con el combate a la delincuencia organizada² y se estima que al menos 25.000 personas permanecen desaparecidas.³ Aunado a esto, los casos de tortura han registrado un aumento superior al 500%,⁴ principalmente para obtener confesiones autoinculpatórias de vínculos con bandas delincuenciales.

Fue precisamente la impunidad enraizada desde hace tiempo en nuestro país, y los persistentes obstáculos al acceso a la justicia,

que llevó a impulsar la discusión y aprobación de la reforma al sistema de justicia penal. Después de seis años de crecientes violaciones a los derechos humanos y un panorama desolador frente a la justicia y la seguridad, resulta prioritario avanzar hacia un sistema de justicia que garantice los derechos de todas las partes y permita sancionar a los verdaderos responsables. En virtud de ello, quienes suscribimos el presente informe, presentamos los obstáculos actuales al acceso a la justicia, así como una serie de recomendaciones a los Estados que participarán en el próximo Examen Periódico Universal en el que México será analizado.

Hacia un nuevo sistema de justicia penal

En junio 2008 el Congreso aprobó la reforma constitucional para implementar el sistema acusatorio en la justicia penal mexicana. Por medio de esta, se pretende transitar de un sistema inquisitivo, predominantemente escrito, por un nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral. La reforma estableció un plazo de ocho años para que, tanto las entidades como la Federación, hubieran implementado en su totalidad el nuevo sistema.

Dicha reforma incluye diversos méritos que, de ser implementados de forma eficaz, harían de la justicia en México una más expedita e imparcial, en el que las partes gocen de equidad procesal, que sea efectiva la presunción de inocencia de los acusados y el Ministerio Público construya la causa de la acusación.

No obstante, a pesar de los avances que representó la aprobación del nuevo sistema de justicia, la reforma también introdujo ciertas prácticas abusivas y

antidemocráticas como el arraigo, así como la inclusión de un concepto vago de delincuencia organizada, el abuso de la prisión preventiva, los cateos express y la intervención de comunicaciones. Ya desde la presentación de México ante el Consejo de Derechos Humanos durante la primera ronda del EPU, se emitió una recomendación sobre la adecuación de la definición de delincuencia organizada de conformidad con los estándares internacionales – en particular con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional – y sobre la eliminación del arraigo, ambas recomendaciones rechazadas por el Estado.⁵ A la fecha, la Ley Federal sobre Delincuencia Organizada sigue sin ser reformada y el arraigo es aún utilizado, permitiendo la reproducción de violaciones de derechos humanos.

La implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio ha sido lenta y obstaculizada. A la fecha, únicamente tres estados han implementado en su totalidad el sistema acusatorio en todo su territorio (Chihuahua, Morelos y Estado de México); en otros 10 estados se ha implementado de forma parcial (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Durango, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Yucatán y Zacatecas). En las 19 entidades restantes, así como a nivel federal, no se ha dado ningún avance.⁶

Con el objeto de impulsar y llevar adelante esta reforma, el Gobierno Federal creó en el 2009 el *Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal* que depende la Secretaría de Gobernación, y que a su vez cuenta con una Secretaría Técnica (SETEC).⁷ Esta instancia ha estado encargada de la coordinación entre la Federación y los estados, así como de



* Informe presentado por el Estado mexicano ante el Comité Contra la Tortura, Septiembre de 2011. Documento CAT/C/MEX/5-6

ofrecer asesoría, capacitación y apoyos económicos para el funcionamiento del sistema acusatorio en todo el país. No obstante, ni este Consejo ni la SETEC han logrado un liderazgo para marcar el rumbo y ritmo del proceso. Además, ha tenido que hacer frente a la división federal del país, lo que implica avanzar al ritmo y voluntad de gobiernos locales. En consecuencia, el desarrollo del proceso ha sido muy irregular. El proceso de implementación no ha sido homogéneo pues cada estado ha avanzado por su cuenta al no existir un modelo único que oriente el rumbo de la transformación institucional que implica dicha reforma.

A la fecha, no hay información suficiente de que todas las entidades estén

desarrollando los procesos de formación y capacitación en las necesidades del nuevo sistema. Por un lado, al fundamentar el nuevo sistema en la investigación y la obtención de pruebas objetivas y científicas que sustente las acusaciones se exige al Estado garantizar la capacitación de un gran número de policías de investigación, así como un gran número de peritos expertos en muy diversas disciplinas para realizar trabajos técnicos de alta calidad. Asimismo, la reforma requiere que los agentes del Ministerio Público tengan una significativa capacidad organizativa para efectivamente incorporar todos estos elementos enfocados a los objetivos establecidos en el artículo 20 constitucional.⁸

Prácticamente no se ha hecho difusión de los procesos de puesta en marcha del sistema acusatorio, al grado que la sociedad ha permanecido ajena a este cambio. Resulta paradójico que mientras la sociedad no confía y no cree en el sistema penal aún vigente tampoco tenga una expectativa sobre la transformación de este caduco sistema de justicia inquisitorio.

Recomendaciones:

Acelerar los procesos de implementación del nuevo sistema de justicia penal en todas las entidades que aún no lo han puesto en marcha, así como a nivel Federal.

Asegurar los recursos adecuados, económicos y humanos, para garantizar el liderazgo del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

Aprobar un Código Federal de Procedimientos Penales Único para la instauración del sistema de justicia a nivel nacional en consulta con organizaciones de la sociedad civil.

Capacitar a todos los elementos del Ministerio Público y policías de investigación en las nuevas técnicas de investigación requeridas para el buen funcionamiento del sistema acusatorio penal.

Llevar a cabo una campaña amplia de difusión entre la sociedad mexicana sobre las implicaciones del nuevo sistema de justicia.

II. La persistencia de la tortura como método de investigación

Aún son recurrentes diversas acciones gubernamentales manifiestas en legislación y políticas públicas que profundizan las condiciones estructurales que hacen posible la práctica de la tortura y la impunidad asociada. Entre dichas acciones se encuentran el involucramiento de militares en labores de seguridad pública, el establecimiento de un subsistema de excepción con restricciones a garantías básicas de debido proceso para las personas acusadas de pertenecer a grupos de delincuencia organizada, así como la constitucionalización del arraigo.

La tortura sigue siendo practicada en México de forma sistemática, y persiste la falta de acceso a la justicia y la impunidad en este tipo de casos. La actual estrategia de seguridad pública ha facilitado e incentivado el uso de la tortura como método de investigación, teniendo como aliado al sistema de procuración y administración de justicia que no ha sido eficaz en investigar y sancionar estos hechos.

La estrategia de combate al crimen organizado emprendida desde el 2006, basada en el uso de la fuerza y la militarización, ha tenido un impacto directo sobre el aumento de casos de tortura y malos tratos a lo largo del país. De acuerdo a los registros de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), de 2006 a la fecha se ha registrado un incremento superior al 500% en las quejas por este tipo de casos. Ello a pesar de que la CNDH ha sido acusada de no registrar debidamente las quejas frente a este tipo de delito, lo que ha implicado que los casos registrados sean menores a

QUEJAS ANTE LA CNDH POR TORTURA Y MALOS TRATOS



Información obtenida a través de los informes anuales de la CNDH, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.

los que realmente se denuncian. Tan solo en 2012, la CNDH calificó 1.642 quejas como tratos crueles, inhumanos o degradantes que no fueron consideradas como tortura.

Ha sido particularmente alarmante el involucramiento de elementos de las Fuerzas Armadas en violaciones a los derechos humanos. En el contexto de la militarización de la seguridad pública, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ha sido la principal institución señalada como responsable por hechos violatorios a los derechos humanos; de 2006 a la fecha, la SEDENA ha sido señalada en más de 8.000 quejas, siendo la institución más acusada por cometer violaciones a los derechos

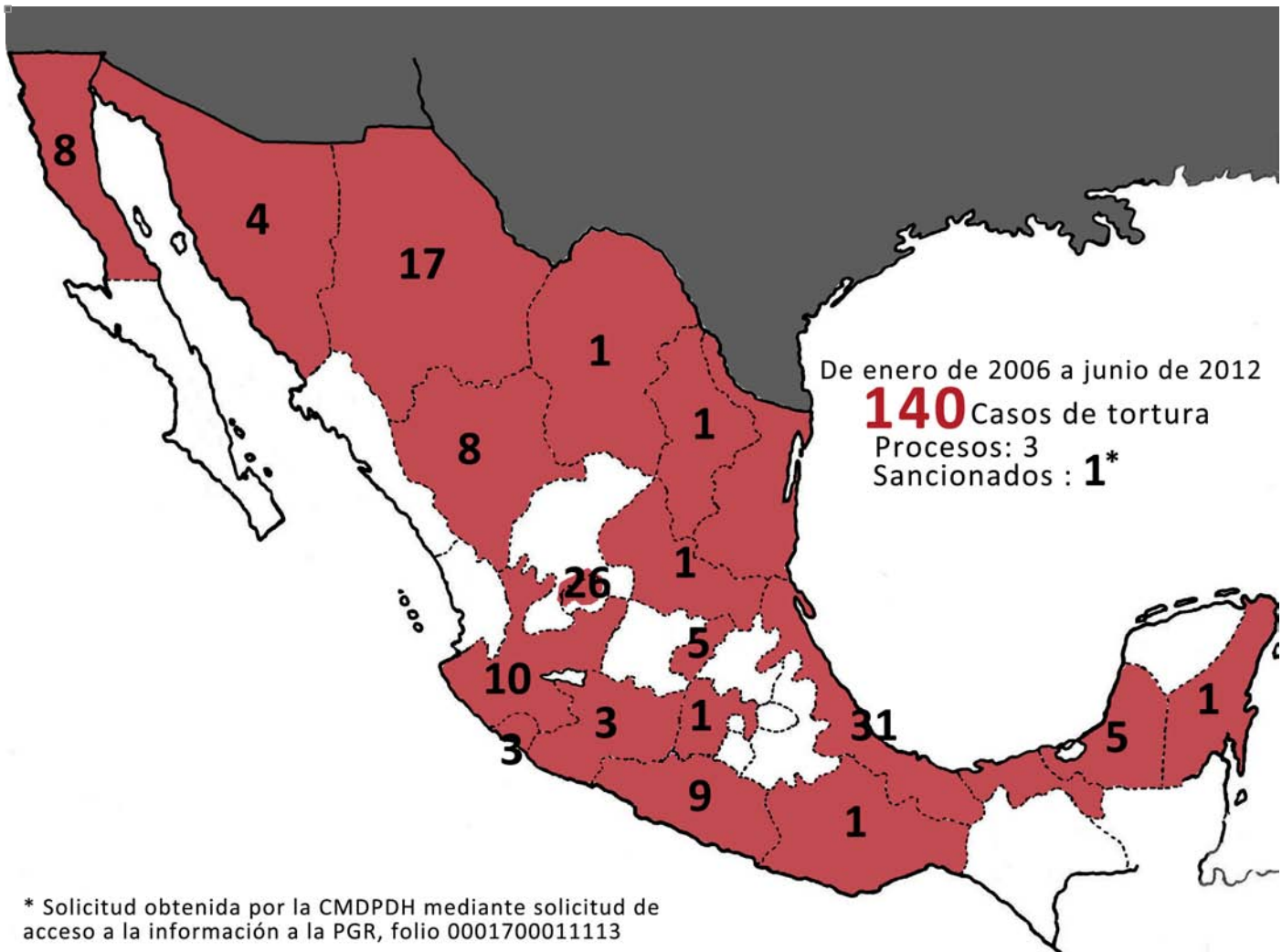
humanos entre 2007 y 2011.⁹

La tortura en México es raramente sancionada, siendo la impunidad la regla común. Según información presentada por el Estado, entre 2005 y 2008, únicamente 4 personas fueron sentenciadas por tortura.¹⁰ Información recabada por organizaciones de la sociedad civil revela que de enero de 2002 a junio de 2012 se iniciaron 39 averiguaciones previas por el delito de tortura ante la Procuraduría General de la República (PGR), de las cuales 3 concluyeron en no ejercicio de la acción penal y en ninguna se determinó el ejercicio de la acción penal.¹¹ Por su parte, la SEDENA reportó que ninguno de sus elementos ha sido penalmente sancionado por hechos de tortura de 2002 a la fecha,

siendo que existen 4 casos en proceso, de los cuales dos están en proceso de instrucción y dos más fueron declinados al fuero civil.¹²

La deficiencia en la legislación en materia de tortura y las amplias lagunas que existen en la legislación procesal penal permiten que la tortura siga siendo un problema persistente. Distintos reportes de organismos internacionales y nacionales de derechos humanos señalan que la tortura y los malos tratos continúan siendo ampliamente utilizados particularmente por las agencias de procuración de justicia y las policías judiciales al momento de la detención y durante las primeras horas bajo custodia, tanto a nivel estatal como municipal.¹³

Si bien México cuenta con una ley federal en materia de tortura (Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura), es importante señalar que la última reforma data de 1994,¹⁴ lo que hace poco efectivo a dicho ordenamiento al ser una norma caduca que no se adecúa a estándares internacionales. México no ha incorporado a su ordenamiento nacional los más altos estándares internacionales en cuanto a la tipificación de la tortura.¹⁵ Por otro lado, la legislación vigente establece penas que no son acordes con los delitos más graves sancionados en las leyes penales y plantea una formulación vaga en cuanto a las reglas de operación, pues no



se establece, por ejemplo, la consecuencia del incumplimiento de la autoridad al no brindar la posibilidad de obtener una evaluación médica cuando sea solicitada. Tampoco es clara en cuanto a la prevención de la tortura, repitiendo únicamente normas constitucionales.

A nivel local, prácticamente todas las entidades federativas han tipificado el delito de tortura, a excepción de Guerrero.¹⁶ Sin embargo, debido a que dicha regulación ha acontecido en momentos diferentes, y a que el nivel de compromiso de las autoridades locales en torno al combate a la tortura ha variado entre las distintas entidades, las legislaciones muestran importantes diferencias entre sí, lo que ha llevado a diversos mecanismos internacionales de derechos humanos a recomendar la homologación del tipo penal de tortura.¹⁷

La razón por la que con mayor frecuencia se recurre a la tortura continúa siendo la obtención de algún tipo de confesiones por parte de personas privadas de su libertad, generalmente para obtener su autoincriminación. La obtención de este tipo de declaraciones supone para algunas autoridades una salida fácil a la investigación para satisfacer así las exigencias de sus superiores de resolver casos. Los jueces continúan admitiendo confesiones obtenidas bajo tortura como evidencia.¹⁸

Recomendaciones:

Investigar de forma pronta, efectiva e imparcial todas las denuncias por tortura y sancionar a los responsables.

Garantizar que todos los procesos por tortura en contra de elementos de las Fuerzas Armadas sean llevados ante instancias civiles.

Adecuar los tipos penales de tortura, a nivel estatal y federal, a los más altos estándares internacionales de conformidad con la Convención Contra la Tortura.

Garantizar que las pruebas obtenidas mediante actos de tortura y malos tratos no sean utilizadas como prueba en ningún procedimiento.

III. Arraigo

La figura del arraigo, como ya fue mencionado, fue introducida en la Constitución mexicana en 2008 como una medida cautelar de privación de la libertad dictada en contra de personas con presuntos nexos con la delincuencia organizada, que se aplicará “siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga de la acción de la justicia”, según lo establece el artículo 16 constitucional.

Esta medida constituye claramente una forma de detención arbitraria contraria a las obligaciones en materia de derechos humanos que México ha adquirido y viola, entre otros, los derechos de libertad personal, legalidad, presunción de inocencia, las garantías del debido proceso y el derecho a un recurso efectivo. Por otra parte, el arraigo amplía las posibilidades de una persona de ser sometida a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

El objetivo del arraigo no es determinar si una persona es inocente o culpable, sino que se priva a la 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 y en la gran mayoría de los casos 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.

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 bajo arraigo mostraban signos de violencia reciente.¹⁹ La CNDH informó que entre 2008 y 2011 se presentaron 405 quejas por violaciones de derechos humanos relacionadas al arraigo,²⁰ de las cuales 41% se refirieron a tortura y malos tratos.²¹

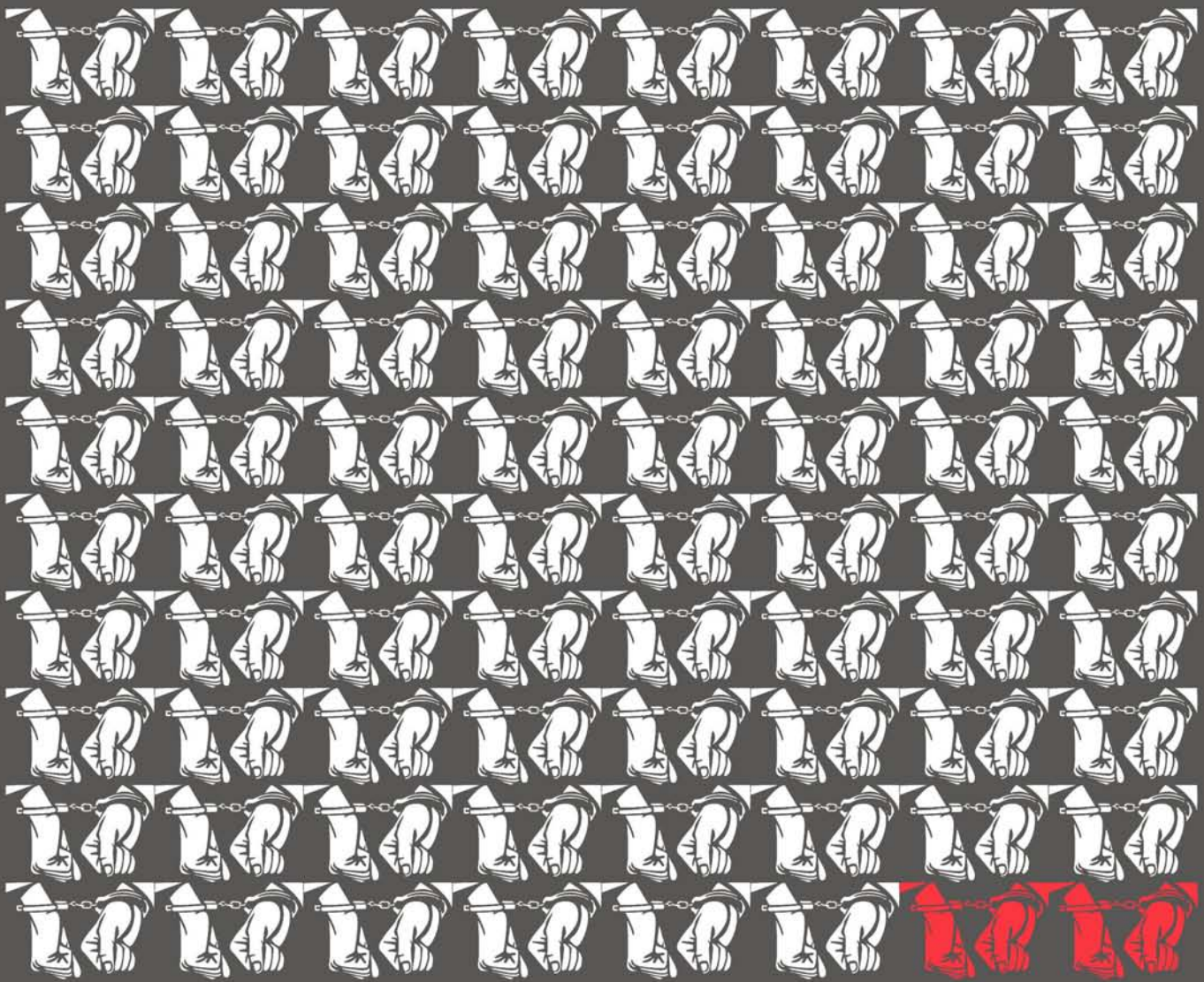
Cabe destacar que la legislación no

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.²²

Según informes recientes emitidos por la PGR, entre enero 2008 y octubre 2012 fueron puestas bajo arraigo 8.595 personas.²³ Del total de solicitudes presentadas, los jueces negaron únicamente el 4.7% de éstas.²⁴ No obstante, si bien la PGR ha argumentado que entre 90% y 95% de las personas arraigadas han sido consignadas, ampliamente presumido como indicador del éxito de la medida, han omitido señalar que tan sólo 3.2% de ese total recibe una sentencia condenatoria.²⁵

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



8595* personas fueron puestas bajo arraigo
3.2%* recibió sentencia condenatoria.

(Enero de 2008 a octubre de 2012)

* Información recabada por la CMDPDH a través de solicitudes a la PGR de acceso a la información pública, Oficios No. SJA/DGAJ/06812/20011, No. SJA/DGAJ/05398/2012 y No. SJA/DGAJ/11715/2012

* Información obtenida mediante solicitudes de acceso a la información: PGR, Oficios No. SJA/DGAJ/09406/2011 y No. SJA/DGAJ/10153/2011

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.²⁶ Incluso en estados donde ya ha entrado en vigor el nuevo sistema de justicia, como Yucatán, el arraigo continúa siendo utilizado.

Las violaciones de derechos humanos derivadas del uso de la figura del arraigo han llevado a diversos organismos internacionales de derechos humanos a criticar esta figura. A la fecha, México ha recibido nueve recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos señalando la necesidad de eliminar el arraigo de la legislación y de la práctica, tanto a nivel federal como estatal.²⁷

Recomendaciones:

Eliminar inmediatamente la figura del arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal.

Reformar la legislación primaria y secundaria, a nivel federal y estatal, para garantizar la eliminación del arraigo y vigilar que la implementación del nuevo sistema de justicia en las entidades respete la exclusión definitiva del arraigo en el fuero común.

En tanto la figura del arraigo es eliminada, se tomen las medidas necesarias para hacer efectiva la prohibición de la tortura antes, durante y después del arraigo, incluyendo el acceso a su abogado y la posibilidad de presentar denuncias cuando considere que ha sido sujeto de tortura.

IV. El uso extensivo del Fuero Militar

En el contexto actual de una elevada presencia militar en las calles realizando tareas de seguridad pública, el aumento de las violaciones graves de derechos humanos cometidas por elementos castrenses es evidente, las cuales en su mayoría permanecen impunes. Su participación actual en labores de procuración de justicia y de seguridad en la estrategia de combate a la delincuencia organizada a través de patrullajes militares y retenes en calles y carreteras ha tenido un serio impacto en la vigencia de los derechos humanos.

Las quejas presentadas ante la CNDH por violaciones de derechos humanos cometidas por elementos de las Fuerzas Armadas se han incrementado alrededor de 1,000% durante el último sexenio. Durante los dos últimos años, una de cada cuatro quejas presentadas ante la CNDH fue en contra de la Secretaría de la Defensa o de la Marina.²⁸

A pesar de ello, las denuncias de dichas violaciones no son investigadas y permanecen en la impunidad. La jurisdicción militar continúa siendo aplicada para investigar violaciones de derechos humanos, a pesar de resoluciones recientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para restringir la jurisdicción militar²⁹ y de cuatro sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) condenando al Estado mexicano a modificar sus alcances.³⁰

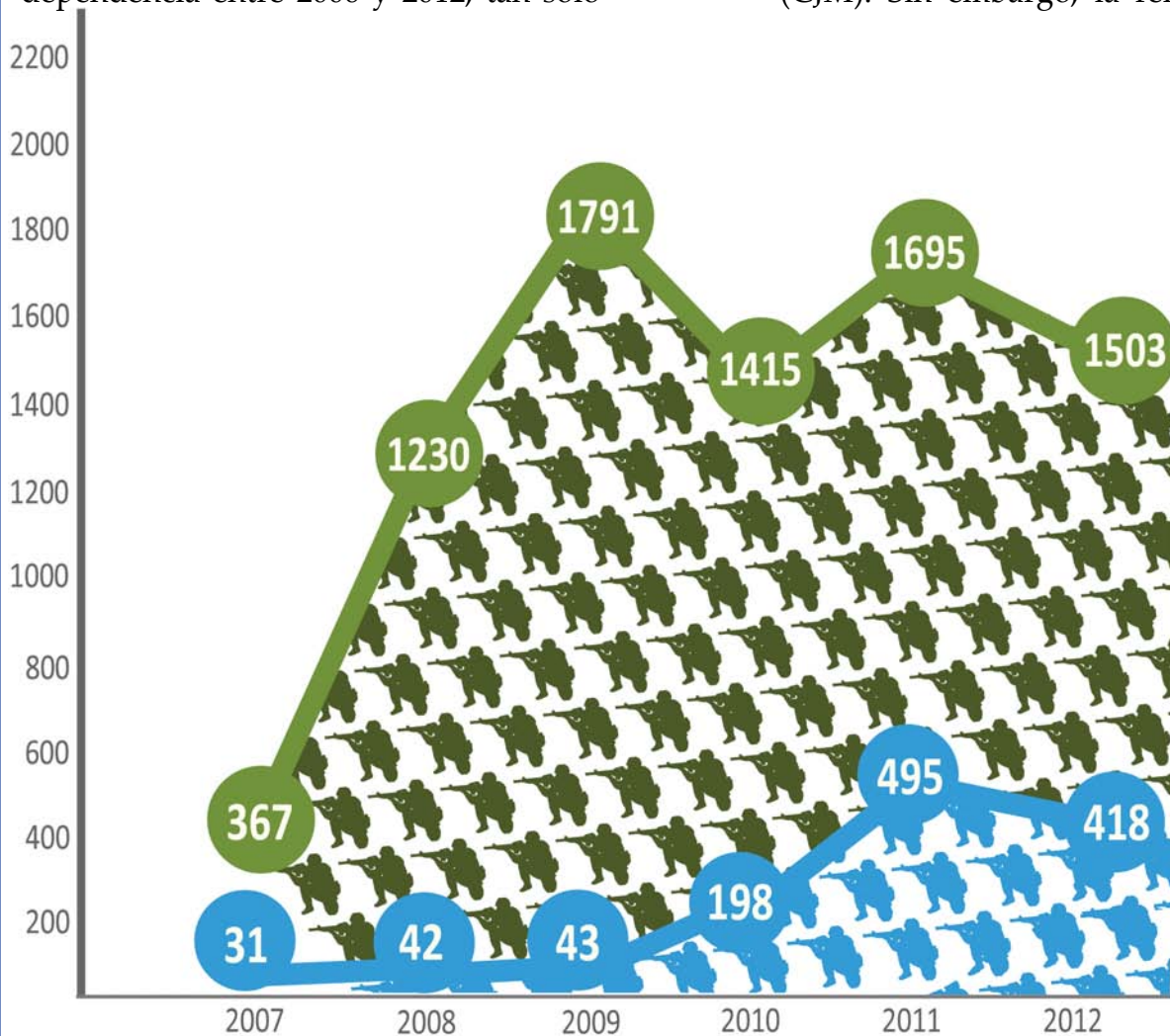
Según un informe elaborado por la SEDENA, entre 2007 y 2011 han sido sentenciados por la justicia militar 3.612 militares. Sin embargo, según el desglose elaborado por la dependencia, 3.154

fueron por deserción (87%); 142 por insubordinación (5%) y tan sólo 33 sentenciados por violaciones a derechos humanos (menos del 1%). Cabe señalar que, además, los 33 militares condenados fueron implicados en un mismo caso.³¹

En un informe más reciente publicado por la SEDENA en noviembre de 2012, informó que de las 113 recomendaciones dirigidas por la CNDH a dicha dependencia entre 2006 y 2012, tan sólo

se han emitido dos sentencias, a pesar de que 63 de éstas han sido dadas por concluidas.³² No obstante, cabe destacar además que la CNDH ha emitido recomendaciones a la SEDENA únicamente en 1.5% de las quejas totales recibidas en contra de ésta dependencia.

En octubre de 2010 el Presidente envió al Congreso una iniciativa para reformar el artículo 57 del Código de Justicia Militar (CJM). Sin embargo, la reforma resultó



Entre 2006 y 2012 **1** de cada **4** quejas ante CNDH fue contra SEDENA o MARINA incrementando en **1,000%**
De **113** recomendaciones de CNDH sólo se emitieron **2** sentencias.

insuficiente e incluso regresiva. La iniciativa presentada excluía de la jurisdicción militar únicamente los delitos de desaparición forzada, tortura y violación sexual, sin considerar otra serie de violaciones a derechos humanos que con frecuencia son cometidas por militares que se encuentran realizando labores de seguridad pública en la actual estrategia de seguridad, tales como detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales o allanamientos.³³

La prevalencia de la jurisdicción militar frente a violaciones de derechos humanos perpetúa el círculo de impunidad vigente en México e impide a las víctimas acceder a la justicia y a la reparación. Es necesario reformar cuanto antes el CJM para que todo militar responsable de haber cometido violaciones a derechos humanos, cualquiera esta sea, sea juzgado por tribunales civiles, sancionado acorde a estándares internacionales y garantizado en todo momento la reparación adecuada para las víctimas.

México ha sido reticente de cumplir con las sentencias de la CoIDH, particularmente en la previsión de reformar el artículo 57 del CJM. A más de tres años de que la Corte ordenó la restricción del fuero militar, la reforma no ha sido aún discutida por el Congreso.

Recomendaciones:

Reformar el Código de Justicia Militar, en especial el artículo 57, para prohibir que militares involucrados en violaciones de derechos humanos sean

juzgados por Tribunales Militares.

Acatar los criterios de la SCJN en los cuales se prohíbe la aplicación extensiva de la jurisdicción militar en casos en los que están involucrados civiles.

Establecer que en la etapa de investigación, desde el momento en que las autoridades ministeriales militares tengan conocimiento de que las presuntas víctimas son civiles, deberán remitir el asunto a las autoridades civiles para continuar la investigación.

Investigar de forma exhaustiva e imparcial todas las denuncias de violaciones a derechos humanos cometidas por elementos de las Fuerzas Armadas en el fuero civil, y sancionar a los responsables.

V. La falta de mecanismos adecuados para la reparación del daño

México carece aún de mecanismos adecuados para garantizar una reparación adecuada e integral a todas las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Si bien la reforma constitucional en materia de derechos humanos incorpora al texto constitucional la obligación de todas las autoridades de reparar las violaciones a derechos humanos en el ámbito de sus competencias, a más de un año de su entrada en vigor aún no se han puesto en marcha los mecanismos necesarios para su implementación.

El amparo³⁴ ha sido históricamente el recurso idóneo para que las personas obtengan protección de actos u omisiones de autoridades que vulneren derechos humanos, reconocidos tanto en

la Constitución como en tratados internacionales.³⁵ Sin embargo, el amparo ha sido ineficaz para asegurar la reparación por violaciones a derechos humanos. De acuerdo a la Ley de Amparo vigente,³⁶ las sentencias dictadas en los juicios de amparo sólo tienen efecto sobre quienes lo solicitan, limitándose a ampararles y protegerles en el caso especial sobre el que trata la demanda. Así, se prevé únicamente el restablecimiento de las cosas al estado previo antes de que sucediera la violación y no contempla mecanismos de reparación integral.

Si bien la Ley de Amparo reconoce como facultad del juicio de amparo garantizar “el pleno goce de la garantía violada”, la falta de aclaración sobre su alcance y significado ha dado lugar a que tribunales del Poder Judicial de la Federación hagan una interpretación literal y por tanto restrictiva.³⁷ Los Tribunales federales han restringido el alcance de la restitución únicamente en conceder el amparo, por lo que la reparación que esta medida pueda otorgar está lejos de los lineamientos marcados por estándares internacionales e, por ejemplo, al no concebir la posibilidad de otorgar reparaciones colectivas, de ordenar reformas institucionales o incluso dictar compensaciones.

La vía penal ha presentado también dificultades para garantizar la reparación del daño por violaciones a derechos humanos. Si bien la gran mayoría de las violaciones a derechos humanos se encuentran configuradas como delitos en las diversas disposiciones penales, la categorización de víctimas de violaciones a derechos humanos como víctimas de delito no es adecuada. El artículo 20 constitucional reconoce el derecho de las víctimas del delito a obtener una

reparación del daño; sin embargo, esta reparación le corresponde en primer término al responsable de la comisión del delito.

Ciertamente dicha reparación puede ser exigida también al Estado en aquellos delitos cometidos por servidores públicos,³⁸ abriendo la posibilidad de que el proceso penal se vuelva una vía para que el Estado repare violaciones a derechos humanos. Sin embargo, la propia naturaleza del proceso penal implica severos obstáculos para la reparación del daño por violaciones graves a derechos humanos. La legislación penal establece que una pena a imponer a responsables es la sanción pecuniaria y la reparación del daño, responsabilidad de quien comete el delito. En este sentido, de acuerdo con los principios que rigen al procedimiento penal, no puede sentenciarse al inculpado sin antes haber sido encontrado responsable del delito por medio de una sentencia definitiva, lo cual implica que no puede dictarse tampoco una reparación hasta no haber sentencia firme, lo cual puede retrasar la reparación por años.³⁹

Como ya se ha mencionado con anterioridad, los índices de impunidad en México son prácticamente absolutos – tan sólo se obtiene sentencia en una de cada 100 denuncias presentadas –, lo que hace además casi imposible acceder a la reparación del daño mediante sentencia penal.

Finalmente, existe la posibilidad de acceder a la reparación por violaciones a derechos humanos por vía civil, mediante la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Sin embargo, este mecanismo presenta también grandes dificultades para acceder a ella, particularmente por su sustanciación, la cual contempla únicamente la compensación monetaria como único método de reparación. Por otro lado, este recurso presenta una onerosa carga de la prueba impuesta a la víctima a fin de acreditar su acción.

Existe a su vez una vía paralela para obtener la reparación del daño en casos de violaciones a derechos humanos, pero que a su vez tampoco ha probado ser efectiva. De acuerdo a la legislación actual, los organismos públicos de derechos humanos, tanto a nivel estatal como federal, tienen la facultad de emitir recomendaciones en materia de reparación del daño frente a aquellos casos de su competencia. Sin embargo, estas resoluciones no tienen carácter vinculante, lo que deja el cumplimiento de las medidas de reparación a la mera voluntad política de las autoridades, incluso permitiéndoles ignorar las resoluciones sin ninguna consecuencia jurídica.

El 9 de enero de 2013 se publicó la Ley General de Víctimas, la cual emite lineamientos para garantizar la reparación adecuada a todas las víctimas, tanto del delito como de violaciones a derechos humanos. La Ley, tras haber sido vetada por el entonces Presidente Calderón en julio de 2012 – a pesar de haber sido aprobada por unanimidad en el Congreso–, es un primer paso para garantizar el derecho a la reparación de las miles de víctimas de violaciones a los derechos humanos en México. Sin embargo, aún quedan muchos retos pendientes para hacer del derecho a la reparación una realidad y de esta Ley un

mecanismo eficaz que ponga en el centro de atención a las víctimas como una política de Estado.

Si bien su promulgación es un logro importante de la sociedad civil, debe garantizarse su adecuada implementación de forma cercana a las propias víctimas, protegiendo en todo momento su dignidad y evitando a toda costa su revictimización. La entrada en vigor de ésta Ley genera diversas obligaciones para el Estado en su conjunto que deberán atender de inmediato, entre ellas la asignación de recursos adecuados, el establecimiento de criterios claros para el acceso a la reparación, y la conformación de un Comité de expertos para analizar los casos que soliciten reparación.

Resulta además primordial publicar a la brevedad la reglamentación necesaria para su aplicación en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos de víctimas. Resulta también fundamental asegurar el derecho a la justicia de todas las víctimas y garantizar el derecho a la verdad, y no limitar la reparación únicamente a la compensación monetaria.

Recomendaciones:

Aprobar y publicar cuanto antes la nueva Ley de Amparo.

Asegurar la adecuada implementación de la Ley de Víctimas en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos de víctimas.

Destinar los recursos necesarios para garantizar la reparación integral para todas las víctimas de derechos humanos.

¹ Acosta, Mariclaire. “La impunidad crónica de México: Una aproximación desde los derechos humanos”. CDHDF, 2011. Pp. 94-95. Ver también Rivera, Marien y Rafael Ch. “Números Rojos del Sistema Penal”. CIDAC, Octubre 2011. Disponible en <http://www.cidac.org/esp/uploads/1/CIFRAS.pdf>

² Cabe señalar que no existen cifras oficiales al respecto. Esta cifra es obtenida mediante estimaciones elaboradas por organizaciones de la sociedad civil en base a la información estadística proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Tan solo en 2011, se contabilizaron 27.199 homicidios en México, obteniendo un índice de 24 homicidios por cada 100.000 habitantes.

³ Base de datos elaborada por autoridades federales, disponible en http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Sistema_RNPED. Para más información, ver Booth, William. “Mexico’s crime wave has left about 25,000 missing, government documents show” en *Washington Post*, 30 de noviembre de 2012. Disponible en http://articles.washingtonpost.com/2012-11-29/world/35584943_1_mexico-city-mexican-government-human-rights

⁴ Información obtenida a través de los informes anuales de la CNDH, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012. Para más información, ver también las declaraciones del Presidente de la CNDH en el 20 aniversario de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Hidalgo, citada por “El Universal”, 15 de agosto de 2012.

⁵ RedTDT. *México, a dos años del Examen Periódico Universal*. México, 2011. Pp 50 Disponible en http://www.redtdt.org.mx/d_informes/d_visual.php?id_publicacion=118&descargable=Informe_EPU_Final.pdf

⁶ Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. <http://www.setec.gob.mx/>

⁷ Cortez, Edgar. “Nueva Justicia Penal”, en *Noche y Niebla*, blog de la CMDPDH en El Universal. Disponible en http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle17070.html

⁸ Información obtenida a través de los informes anuales de la CNDH, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

⁹ Ver Quinto y Sexto informe consolidado de México para el CAT, 2011. Párr 172

¹⁰ Información proporcionada por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, entregado al Comité Contra la Tortura, septiembre 2012. Pp. 1 Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/CDHM_Tlachinollan_info_CAT49-MEX_add.1_sp.pdf

¹¹ Información obtenida mediante solicitudes de acceso a la información pública, oficio 0000070121812 (solicitada por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan) y 0000700015713 (solicitada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos)

¹³ *Situación de la Tortura en México*. Informe conjunto que presentan la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todo los Derechos para Todas y Todos” (RedTdT) y la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) en vista de la consideración del 5º y 6º informe consolidado de México ante el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas. Ver también: *Culpables Conocidos, Víctimas Ignoradas – Tortura y Maltrato en México*. Informe de Amnistía Internacional, 2012. *Ni Seguridad ni derechos – ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*. Informe de Human Rights Watch, 2011.

¹⁴ El Senado de la República aprobó modificaciones a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura que adecuaban el tipo penal de tortura a los estándares internacionales el 11 de abril de 2012, la cual fue turnada a la Cámara de Diputados para su análisis y eventual aprobación. La iniciativa fue aprobada con modificaciones por la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2012, por lo que fue turnada nuevamente al Senado para su aprobación. La iniciativa aún está pendiente de ser aprobada en el Senado.

¹⁵ 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 40

¹⁶ Observaciones Finales del Comité Contra la Tortura, 2012. Párr. 8

¹⁷ Comité Contra la Tortura, 2007, párr. 11; Subcomité para la Prevención de la Tortura, 2009, párr. 40

¹⁸ Centro ProDH. En nombre de la “guerra contra la delincuencia”, un estudio del fenómeno de la tortura en México. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. Junio 2012

¹⁹ 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

²⁰ Solicitud de acceso a la información pública, Respuesta de Comisión Nacional de Derechos Humanos vía Oficio no. CNDH/PVG/DG/138/2010, misma que otorgó la información a través de la Primera (oficio CNDH/PVG/DG/138/2010),

Segunda (oficio CNDH/2VG/08012010), Tercera (oficio TVG/000709) y Quinta (oficio QVG/CNDH/108/2010), Visitadurías de dicho organismo público.

²¹ Información obtenida mediante solicitud de acceso a la información pública, folio CI/38/287/2011

²² Caso de los 25 policías de Tijuana, Baja California. Al respecto, la CNDH emitió la recomendación 87/2011

²³ 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)

²⁴ 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

²⁵ Información obtenida mediante solicitudes de acceso a la información: PGR, Oficios No. SJAI/DGAJ/09406/2011 y No. SJAI/DGAJ/10153/2011

²⁶ CMDPDH. *La figura del arraigo en México, contraria a los derechos humanos*. Informe presentado ante el CAT, octubre 2012.

²⁷ Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, 2002, párr. 50; Comité Contra la Tortura, 2007, párr. 15; Subcomité de Prevención de la Tortura, 2009, párr. 238; Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, 2009; Comité de Derechos Humanos, 2010, párr. 15; Relatora Especial de la ONU sobre la Independencia de Jueces y Abogados, 2010, párr. 92-94; Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2011, párr. 88; Comité Contra la Tortura, 2012, párr. 11

²⁸ Cálculo propio basado en los *Informes de Actividades CNDH de 2006 a 2012*. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

²⁹ Durante los meses de agosto y septiembre de 2012, la SCJN analizó 28 asuntos relacionados con los límites de la jurisdicción militar. Durante éstos, sentó el precedente de que ningún militar acusado de cometer violaciones a los derechos humanos en que se encuentren involucrados civiles podrá ser juzgado por un tribunal militar. Más aún, en el caso de Bonfilio Rubio, la SCJN declaró la inconstitucionalidad del artículo 57 del Código de Justicia Militar.

³⁰ Casos Radilla Pacheco vs. México, sentencia del 23 de noviembre de 2009; Caso Fernández Ortega y otros vs. México, sentencia del 30 de agosto de 2010; Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, sentencia del 31 de agosto de 2010; Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, sentencia del 26 de noviembre de 2010.

³¹ Acceso a la Información Folio 0000700059711. Artículo publicado en El Universal 20 de Febrero de 2011 "Investigan a 178 militares por abusos, afirma Sedena" disponible en www.eluniversal.com.mx/primera/36369.html Suprema Corte de Justicia de la Nación. Expediente Varios 912/2010

³² Situación de quejas y recomendaciones. SEDENA, 2013

³³ *Iniciativa de Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que establece norma mínimas sobre readaptación social de sentenciados*. Gaceta del Senado, Primer Periodo Ordinario. Martes, 19 de octubre de 2010. Gaceta 161.

³⁴ El amparo es "la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine". Burgoa, Ignacio. *El juicio de amparo*. UNAM, 1955.

³⁵ Reforma constitucional en materia de amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011.

³⁶ En virtud de la reforma constitucional en materia de amparo, el Congreso debió haber aprobado la Ley reglamentaria a más tardar a seis meses de su publicación, es decir en octubre de 2011. No obstante, si bien se discute actualmente una Ley de Amparo en el Congreso, ésta no ha sido aún aprobada ni publicada.

³⁷ Amezcua, Octavio. *La Reparación Del Daño Por Violaciones A Derechos Humanos: Retos para su incorporación al derecho mexicano*.

³⁸ Todos los códigos penales del país establecen que el Estado es obligado subsidiario en estos supuestos. La excepción a esto es el Código Penal del Estado de Baja California

³⁹ Amezcua, Octavio. *La Reparación Del Daño Por Violaciones A Derechos Humanos: Retos para su incorporación al derecho mexicano*.

CMDPDH



**Comisión Mexicana
de Defensa y Promoción de
los Derechos Humanos A.C.**

Más de 20 años...



**INSTITUTO MEXICANO
DE DERECHOS HUMANOS
Y DEMOCRACIA, A.C.**

Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos A.C.

Información de contacto

- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos

Address: Tehuantepec #142, Col. Roma Sur,
Cuauhtémoc. México, DF

Telephone: (5255) 55642582;

E-mail: internacional@cmdpdh.org

Web: www.cmdpdh.org

- Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia

Address: Benjamin Franklin #186, Col. Escandón,
Miguel Hidalgo. México DF

Telephone: (5255) 52717226; E-mail:

imdhd@imdhd.org Web: www.imdhd.org