

# LA IMPUNIDAD CRÓNICA DE MÉXICO

Una aproximación desde los derechos humanos

Mariclaire Acosta Urquidi  
COORDINADORA



# La impunidad crónica de México

UNA APROXIMACIÓN DESDE LOS DERECHOS HUMANOS

Mariclaire Acosta Urquidi  
COORDINADORA



COORDINADORA: Mariclaire Acosta Urquidi.

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN: Guadalupe Barrera (CIDE), Ximena Andión (Equis), Edoardo Bazzaco, Carlos Nobara, Arelí Palomo, Fabián Sánchez, Mario Santiago (I(dh)reas), Silvano Cantú (CMDPDH), Ana María Sánchez, Daniel Joloy, Addy Paola Velázquez, Daniela Hernández (Ford/CIDE), Marla Cortés (Info-DF) y César Verduga (independiente).

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez (CDHDF) y Alejandro Juárez Zepeda. CORRECCIÓN DE ESTILO: Alberto Nava Cortez (CDHDF) y Haidé Méndez Barbosa (CDHDF). FORMACIÓN Y DISEÑO: Alejandro Juárez Zepeda y Rosa Trujano López. ILUSTRACIÓN DE PORTADA: Patricia Henríquez Bremen.

La presente investigación se realizó como proyecto externo de la División de Estudios Internacionales del CIDE y contó con el apoyo financiero de la Fundación Ford.

Primera edición, 2012

D. R. © 2012, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal  
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,  
del Álvaro Obregón, 01030 México, D.F.

[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)

ISBN: 978-607-7625-62-9

*Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.  
Se autoriza la reproducción de la presente obra siempre y cuando se cite la fuente.*

Impreso en México

*Printed in Mexico*

IN MEMORIAM  
RAFAEL RUIZ HARRELL  
Y ELLEN LUTZ



# ÍNDICE

PRESENTACIÓN . . . . .	I
NOTA PRELIMINAR . . . . .	7
INTRODUCCIÓN. . . . .	9

## PRIMERA PARTE

EL LEGADO AUTORITARIO Y LA FALTA DE ACCESO A LA JUSTICIA Mariclaire Acosta Urquidí . . . . .	19
EL DESAFÍO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA IMPUNIDAD Mariclaire Acosta Urquidí . . . . .	57
ENFRENTAR LA IMPUNIDAD: LA PROMESA DE UNA NUEVA JUSTICIA PENAL EN MÉXICO Guadalupe Barrena . . . . .	149

## SEGUNDA PARTE

ENTRE DOS FUEGOS: LA IMPUNIDAD SISTÉMICA DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN MÉXICO Ximena Andión Ibáñez . . . . .	239
--	-----

LAS PERSONAS MIGRANTES, VÍCTIMAS DE IMPUNIDAD ESTRUCTURAL  
EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO

Edoardo Bazzaco, Areli Palomo y Mario Santiago. . . . . 293

## ANEXO

CONJUNTO DE PRINCIPIOS PARA LA PROTECCIÓN Y LA PROMOCIÓN

DE LOS DERECHOS HUMANOS MEDIANTE LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD . . . . . 319

# PRESENTACIÓN

El punto de partida para reflexionar sobre la impunidad no podría ser más alarmante: la hemos convertido en un factor estructurante de la dinámica social, frente a un vacío de autoridad y en el contexto de una vida institucional precaria cuyos déficits en lo que se refiere a la capacidad para procesar conflictos por la vía *noviolenta* y a la garantía de seguridad son ocupados por la corrupción, el cohecho, la banalización de la experiencia vital de personas que todos los días ven comprometida su integridad sin la certeza de que pueda producirse ninguna justicia o reparación del daño.

Esto también hace que cualquier reflexión sobre la impunidad se encuentre en la paradójica situación de tener que referirse críticamente a este orden no democrático y del que necesitamos tomar distancia, al tiempo que se busca reconstruirlo y encontrar rutas de acceso a la legalidad, que partan de los propios esquemas institucionales que apuntan hacia una versión más democrática, inclusiva, justa y, en última instancia, contraria a la propia impunidad que hoy nos define colectivamente.

El libro que Mariclaire Acosta nos presenta constituye, ante todo, un esfuerzo por señalar una ruta de escape a una visión fatalista o determinista sobre la impunidad. Lo que ella ha hecho es reunir las evidencias, las cifras sobre la recurrencia de las violaciones a los derechos humanos, los estudios de caso, las reflexiones de personas expertas y quienes han tomado la bandera del activismo para tratar de remontar la situación de incertidumbre generalizada. En la publicación estos fragmentos y datos se acompañan de una reflexión profunda y de largo aliento acerca de la democracia que somos, sobre el Estado de derecho que configuramos y experimentamos como no totalmente consolidado, y también acerca de la imagen que tenemos de nuestra posición como ciudadanía en relación con las vías para superar institucionalmente la impunidad.

Frente a quienes afirman que existe una disyuntiva excluyente entre garantizar derechos y procurar justicia —entre salvaguardar la dignidad y autonomía de las personas por la vía garantista y, por otra parte, generar el tejido institucional que permita dar certeza a la ciudadanía en el sentido de que ningún delito quedará impune—, este libro nos muestra que otro estado de cosas es posible. Es viable la superación de la impunidad que se ha vuelto crónica, a partir de un diagnóstico sobre las responsabilidades públicas de quienes han actuado de manera autoritaria y arbitraria. Pero, para este propósito, también es necesario reconstruir la trayectoria de la sociedad civil en lo que se refiere a las formas constantes de impunidad a que se ha enfrentado, que la han hecho desarrollar estrategias coyunturales y que, sin embargo, deberían enmarcarse en un proyecto de nación más justo, moderno, laico, respetuoso de la diferencia y valorador del capital social que resulta, precisamente, de estas iniciativas ciudadanas. Más aún, porque la impunidad refleja la concepción paternalista y autoritaria que el poder político sigue teniendo acerca de la sociedad civil. Misma visión que —hay que decirlo— la sociedad civil no ha desmentido del todo, en la medida que no ha articulado movimientos de largo aliento contra la impunidad ni ha sabido descentrar las movilizaciones de las figura caudillistas; tampoco renunciado a la protesta y la manifestación en calles que no tienen mayor continuidad ni se plantean como objetivo incidir en la legislación y la política pública que permitan la superación de la impunidad.

Así, después de revisar *La impunidad crónica de México. Una aproximación desde los derechos humanos*, se transparenta una vía para superar ese gravísimo problema que tiene que pasar necesariamente por el fortalecimiento del paradigma de los derechos humanos. Resulta evidente que este objetivo requiere la desnaturalización de las relaciones jerárquicas que vuelven a ciertas personas irrelevantes para el sistema de justicia o inmunes a la penalización por las afectaciones a los derechos y calidad de vida de terceras personas; también se necesita la reapropiación de los principios de transparencia y rendición de cuentas para que éstos doten a las víctimas de los elementos para exigir los derechos, y entonces volverlos justiciables y acceder a reparaciones del daño.

En última instancia, este libro apunta hacia una reconfiguración de nuestro sentido de lo público, de nuestra capacidad para ejercer la imaginación en un sentido moral y colocarnos en el lugar de los otros y otras, de quienes no conocen una forma de relación con el poder político que no sea a través de la sujeción, la impunidad, el cohecho o la complicidad. Pensemos que, por ejemplo, en el contexto de la vida pública griega antigua, el pudor se convirtió en un valor político en la medida que se concebía un mundo de

instituciones políticas comunes, fuera del cual la vida civilizada y segura no era posible, y en cuyo contexto no era deseable aparecer como injusto o injusta ante los ojos de los demás, porque entonces se perdía la dignidad tanto de la persona ofensora como de la víctima. Por supuesto, no podríamos aspirar a reencantar nuestro mundo político con una visión similar del pudor y lo público. Pero lo que sí resulta posible y necesario es transitar de esa indignación automática que resulta de diariamente presenciar y escuchar en los medios de comunicación actos de impunidad —es decir, de aparecer como personas injustas o poco solidarias con quienes son depositarias de los mismos— hacia una estrategia de vinculación entre las instituciones, las organizaciones civiles y la ciudadanía en general, para transparentar la función judicial y que todos y todas podamos acceder sin discriminación a los debidos procesos, las reparaciones del daño y, de manera general, al ejercicio no limitado ni segmentado de la ciudadanía.

Sólo entonces habremos logrado observarnos a nosotros mismos desde una perspectiva más digna: como una sociedad que había incorporado a la impunidad como elemento funcional, pero que con ello minaba los cimientos del Estado democrático de derecho y empobrecía terriblemente la calidad de vida de las personas y el sentido de pertenencia a una comunidad política. Una visión como ésta, desde el horizonte normativo que plantea *La impunidad crónica de México. Una aproximación desde los derechos humanos*, por decirlo de alguna manera, es necesariamente posible.

Precisamente, es la ley la que cumple la función de igualar a quienes por nacimiento, azar o historiales discriminatorios han sido considerados y consideradas como diferentes. Es el Estado de derecho el contexto para desestimar aquellas prácticas autoritarias y discrecionales que redundan en la localización de ciertas personas en espacios de inseguridad y vulnerabilidad inmerecidos. Y el imperio de la ley resulta contrario a la existencia de zonas de impunidad, de la magnitud que sean. Porque uno de los indicadores para afirmar que una sociedad es democrática, más allá de la confiabilidad en relación con sus procesos electorales, es la medida en que todas las personas, independientemente de su posición política, estatus social o capacidad adquisitiva, pueden ser llamadas a rendir cuentas por sus acciones u omisiones, dado que éstas podrían significar afectaciones para otras personas.

Por todo lo anterior, *La impunidad crónica de México. Una aproximación desde los derechos humanos*, incluso con su reconstrucción sin concesiones de lo que hemos hecho mal y de manera no democrática para generalizar la impunidad, al final toma partido por la capacidad de las sociedades para *aprehender* críticamente su pasado y *aprender* de

las catástrofes políticas. Si apunto que la impunidad es una catástrofe, no lo hago para señalar su carácter azaroso y fortuito, sino para indicar que se trata de un fenómeno cuya magnitud nos puede llevar a pensar que es imposible de domar, de disolver con la mediación de las instituciones democráticas. Pero allí radica precisamente el escollo del que Mariclaire Acosta y el resto de quienes escriben en el libro nos quieren advertir: la impunidad puede situarse históricamente, reconstruirse la cadena de mando en el caso de la autoridad y visibilizarse las afectaciones a la calidad de vida de las víctimas. Y, en esa medida, como producto humano y contingente, la impunidad no tiene el peso del destino ni la fatalidad; pero su impronta humana tampoco debe acostumbrarnos a coexistir con ésta.

Al contrario, en *La impunidad crónica de México. Una aproximación desde los derechos humanos* se apunta que perdemos mucho de manera individual y colectiva al vivir en una sociedad donde dicha impunidad está naturalizada, donde ocurren todo tipo de violaciones a derechos y actos autoritarios que escapan a la punibilidad. Si nos quedamos con esta imagen colectiva de nosotras y nosotros mismos, entonces sí habremos cedido al peso de un destino que no era tal y que aceptamos acríticamente como necesario y definitivo. Y ceder a la ilusión del destino ineluctable no es otra cosa que resignarnos a que merecemos la fatalidad, a que no estaba en nuestras manos hacer nada para remontarla. Entonces el círculo trágico se habrá cerrado: nadie podrá escapar de la impunidad, veríamos empobrecida radicalmente nuestra calidad de vida individual y colectiva, habríamos renunciado a una idea democrática de justicia como guía para la convivencia pacífica y la resolución de conflictos. En definitiva, seríamos una versión de nosotros mismos que no nos merecemos.

Luis González Placencia  
Presidente de la CDHDF

# NOTA PRELIMINAR

Este trabajo es el resultado de un esfuerzo colectivo de investigación, apoyado por la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Oficina Regional de la Fundación Ford en México. En su elaboración colaboraron Fabián Sánchez Matus, César Verduga Vélez, Silvano Cantú Martínez, Ana María Sánchez Guevara, Daniela Hernández Chong, Daniel Joloy Amkie, Addy Paola Velázquez, Carlos Nobara y Marla Cortés; todos ellos miembros del equipo de investigación bajo mi dirección y supervisión, conjuntamente con Guadalupe Barrena, Edoardo Bazzaco, Mario Santiago, Arellí Palomo y Ximena Andión, autores de los capítulos individuales. Mi agradecimiento profundo para todos, así como para Alejandro Anaya, Jorge Schiavon, Jorge Chabat y Carlos Heredia, mis entrañables colegas de la División de Estudios Internacionales del CIDE, quienes en conjunto con Ana Laura Magaloni, Guadalupe Morfín, Gustavo de la Rosa, Ricardo Sepúlveda, Alberto Donís, Ina Zoon y Clara Jusidman, enriquecieron el trabajo con sus atinados comentarios y observaciones. A Alberto Nava, Bárbara Lara y Haidé Méndez, de la Dirección Editorial de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), quienes tuvieron la ingrata tarea de corregir los textos y preparar la edición. A Alejandro Juárez Zepeda quien diseñó y ejecutó una estrategia de difusión de los contenidos más sobresalientes de la investigación. Mi agradecimiento para él también.

De esta manera, los aciertos del texto son obra de todos, pero los errores son de mi exclusiva responsabilidad.

Debo aclarar que algunas versiones preliminares de los primeros dos capítulos ya han sido publicadas. El primero, por la Universidad de Utrecht en los Países Bajos, con el título “The Uncertain Defeat of Authoritarianism, Lawlessness and Human Rights in Mexico”. En igual sentido, un primer esbozo del segundo capítulo fue presentado a la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su sesión de evaluación del seguimiento hecho por el Estado mexicano a las recomendaciones del *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* de la CIDH, realizada en Washington, D. C., el 28 de marzo de 2011, bajo los auspicios de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. (CMDPDH) y el Centro para el Derecho y la Justicia Internacional (CejiI).

Finalmente, quiero expresar mi reconocimiento a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en especial a su presidente, Luis González Placencia, y a José Antonio Guevara,\* secretario de Vinculación con la Sociedad Civil, por su generosidad y apoyo para la publicación de este libro, el cual espero sea de utilidad para la sociedad mexicana en estos momentos tan difíciles para nuestro país.

Mariclaire Acosta Urquidi  
Investigadora afiliada, CIDE  
México, agosto de 2011

---

\* N. del E.: Actualmente tercer visitador general de la CDHDF.

# INTRODUCCIÓN

Violencia, inseguridad, crimen e impunidad son palabras que a últimas fechas escuchamos con demasiada frecuencia. En este atribulado México de hoy, nos topamos con ellas en todas partes. Están, desde luego, en las noticias cotidianas, pero también en nuestras conversaciones, en las reuniones sociales, en el trabajo, cuando decidimos viajar a alguna parte o cuando esperamos visitas de fuera. Se han convertido en los elementos centrales de nuestro paisaje anímico y nuestro imaginario social. Forman parte de esa sensación de vulnerabilidad que nos acompaña con frecuencia, y que constituye lo que los medios denominan una *crisis de seguridad*.

Se trata de conceptos estrechamente relacionados entre sí, aunque no necesariamente de una forma muy clara. Todos ellos se entretajan en una especie de madeja maléfica que, en el mundo real, termina por desintegrar el tejido social y debilitar las bases institucionales y democráticas de un país. Este es precisamente el caso de México: nuestra madeja tiene muchos hilos y demasiados nudos entre ellos, que terminan por complicar aún más un contexto de suyo históricamente difícil.

Nadie duda que México, desde su muy discutida “transición a la democracia” haya experimentado avances institucionales y políticos nada despreciables. Muestra de ello son los diversos mecanismos creados para proteger los derechos humanos de las personas, establecer bases para la transparencia y rendición de cuentas de instituciones públicas y fomentar algunos espacios de participación ciudadana. Recientemente culminó un proceso de reforma constitucional de larga data que incorporó los derechos humanos a la Carta Magna y nos sacó del rezago histórico en esa materia. Sin embargo, nada de ello ha sido suficiente para abatir la inseguridad ni para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas tanto de la delincuencia común como de violaciones a los derechos humanos. Mientras no esté garantizado el acceso a la justicia en nuestro país, no podremos

construir una democracia sustantiva, esa que permite y alienta el ejercicio de los derechos y, por ende, de la ciudadanía. Como veremos en el presente documento, la democracia en México se encuentra lejos de estar consolidada. Si no lo logramos pronto, corremos el riesgo de perder lo poco que se ha ganado con gran esfuerzo y peor aún, exponernos a una permanente condición de inestabilidad y atraso.

Muchos de los problemas que ha afrontado el país en su largo camino hacia formas más democráticas de gobierno están vinculados a la ausencia de un Estado de derecho democrático. Y esto se traduce en impunidad, que se puede definir como la ausencia de castigo para un delito que se comete, lo cual presupone necesariamente la existencia de un sistema de justicia penal y la tipificación de los delitos que es posible cometer, así como de los procedimientos para determinar y sancionar a los responsables de haberlos cometido. La falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de delitos, produce impunidad. A su vez, la impunidad propicia la repetición crónica de los hechos delictivos y somete a las víctimas a un estado de indefensión.

Esta impunidad, aunada a un aumento significativo de la criminalidad y de violaciones graves a los derechos humanos en los últimos años, acentúa la inseguridad en un círculo vicioso que no parece tener fin. Afecta sobre todo a poblaciones con mayor posibilidad de encontrarse en situaciones de vulnerabilidad; tal es el caso de las mujeres, las niñas y las personas migrantes, como lo hemos atestiguado recientemente.

Muchos de estos problemas han existido en México desde hace tiempo, pero en los últimos años su pertinencia y notoriedad han sido significativas, y han logrado ocultar otros graves problemas sociales e institucionales que, por no ser tan urgentes, se pierden de vista.

Entender cómo se entrelazan los hilos de la impunidad en esa “madeja” (tanto en los conceptos que la definen, como en los problemas y las realidades actuales del país), puede ser una labor que dure años y sea objeto de diversos estudios y perspectivas. La intención de este documento no es analizar a profundidad todos los temas, ni proponer soluciones para cada uno de ellos. Más bien, busca generar una reflexión sobre la relación entre impunidad, justicia y seguridad en México, desde la perspectiva de los derechos humanos, con la intención de contribuir a encontrarles una salida. En otras palabras, nos proponemos agregar un pequeño grano de arena en la construcción de una agenda necesaria para abordarlos como problemas de derechos humanos, con el propósito último de elevar la percepción pública de la gravedad del problema y de su efecto corrosivo en las posibilidades de construir una gobernabilidad democrática. Para ello, utilizaremos

como referencia los estándares internacionales en la materia, en especial los referidos a impunidad, acceso a la justicia y violaciones graves a los derechos humanos. Esperamos que con esta conjugación de normas internacionales, más los diversos estudios de expertos en estos temas, y las reflexiones que aquí elaboremos, podamos ayudar a esclarecer un poco más el complejo escenario en el que nos encontramos.

Como punto de partida nos propusimos responder a la inquietud de ¿por qué, a pesar de la profusión de normas e instituciones existentes en México para proteger los derechos humanos y las garantías individuales, así como la fuerte presión nacional e internacional al respecto, persiste e incluso se incrementa el nivel de impunidad para ciertos delitos graves en el sistema de justicia? Esta pregunta inicial derivó en una serie de reflexiones y búsquedas que presentamos a continuación y que, en última instancia, se orientan a tratar de identificar las implicaciones que tiene la impunidad crónica que padecemos para acceder a la justicia y, en consecuencia, para la construcción de una sociedad libre, democrática y abierta, como la que queremos para nuestro país.

Hace un poco más de 20 años, cuando el gobierno del presidente Carlos Salinas se aprestaba a iniciar la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la organización estadounidense de derechos humanos Human Rights Watch publicó su primer informe sobre México. Lo tituló: *Los derechos humanos en México, una política de impunidad*. Dicha publicación suscitó como respuesta inmediata la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), por parte del gobierno de México; y por parte de la comunidad internacional, un creciente interés sobre la situación de los derechos humanos en nuestro país. Dos décadas más tarde, podemos afirmar con certeza que, a pesar de todo lo que se ha construido al respecto, la situación descrita por Human Rights Watch poco ha variado en lo fundamental: en México se sigue privilegiando el uso de la arbitrariedad y la fuerza para resolver los reclamos sociales y los múltiples problemas de seguridad y justicia que nos aquejan; y los operadores de las instituciones encargadas de ello, así como una buena parte de la clase política, gozan de inmunidad para hacerlo. Esta situación, lejos de mejorar, ha empeorado y la amenaza que representa para nuestra convivencia civilizada y pacífica como mexicanos y mexicanas, también.

Ahora, unas breves palabras sobre la organización del material que presentamos a continuación.

Los documentos que conforman este libro son el producto de un proyecto amplio, realizado conjuntamente por un grupo de investigadores y expertos en seguridad, justicia

y derechos humanos, que trabajaron bajo el auspicio de la División de Estudios Internacionales del CIDE y la organización no gubernamental I(dh)eas, dedicada al litigio estratégico de casos de violaciones a los derechos humanos para lograr un cambio social. Además, se contó con el apoyo de la Oficina Regional para México de la Fundación Ford.

El proyecto original lleva el título *Superando la cultura de la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia de las mujeres y niñas víctimas de delitos graves en México*. Este consta de una vertiente teórica-conceptual y otra práctica, ambas estrechamente vinculadas entre sí. Su propósito es poder eventualmente determinar causas, mecanismos y consecuencias de la impunidad a través de un ejercicio sistemático de deconstrucción del fenómeno, realizado desde una perspectiva interdisciplinaria. La idea es tratar de ubicar y visualizar los obstáculos que impiden el acceso a la justicia de las víctimas de delitos graves en México y, muy especialmente, de una de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad: las mujeres y las niñas migrantes y/o víctimas de violencia en Chiapas y Chihuahua. El propósito ulterior que perseguimos es el de estar en posibilidades de plantear propuestas de política pública en derechos humanos para combatir esta impunidad.

Los materiales reunidos en esta ocasión son el producto de un esfuerzo de investigación, por el momento casi toda ella documental, basado en la revisión de antecedentes e indicadores sobre el fenómeno de la impunidad en México. Este esfuerzo, que constituye apenas el primer tramo del objetivo último que nos hemos propuesto, ha sido complementado por un extenso trabajo de campo sobre la violación de los derechos humanos de las personas transmigrantes y de los trabajadores migratorios en la región del Soconusco, en Chiapas, así como por el trabajo de identificación y documentación de casos emblemáticos de impunidad de delitos graves contra mujeres y niñas realizado tanto en Chiapas como en Chihuahua, en las antípodas geográficas y culturales del país.

A pesar de ser un asunto muy comentado últimamente, el tema de la impunidad ha sido poco estudiado en México. Existe, desde luego, una montaña de casos documentados –sea por las comisiones oficiales de derechos humanos, los mecanismos internacionales o por las organizaciones civiles que se ocupan del tema– que ponen de manifiesto la impunidad en materia de violaciones a los derechos humanos. También se han realizado esclarecedores estudios sobre el funcionamiento del sistema de justicia y de cómo éste genera impunidad. Hemos echado mano de ambas fuentes aunque, por desgracia, no fue posible analizar con detenimiento casos concretos en este primer acercamiento al tema. Más bien decidimos comenzar por abordar el fenómeno de la

impunidad desde una perspectiva más amplia, en un intento por ubicar las razones de carácter estructural, institucional, cultural e ideológico que conducen a la impunidad en el sistema de justicia penal y, por ende, en la protección de los derechos humanos.

Hemos organizado los diferentes capítulos del libro partiendo de lo general a lo particular. De esta manera, en la primera sección –en cuya elaboración participamos varios– abordamos la evolución en la protección de los derechos humanos en México, con especial énfasis en la existencia de recursos jurídicos y extrajurídicos eficaces y adecuados para proteger los derechos humanos y las garantías individuales, su idoneidad, así como una glosa sobre el estado actual de algunos mecanismos de rendición de cuentas a disposición de la ciudadanía. Pasamos después al tratamiento de los retos enormes que plantea la actual situación de inseguridad pública para el sistema de justicia en México, y sus consecuencias. Este es seguido por un análisis específico del proceso actual de reforma al sistema de justicia y de su impacto posible en el abatimiento de la impunidad. Los últimos dos capítulos se refieren concretamente al análisis de situaciones específicas. Por un lado, la impunidad en los casos de delitos graves cometidos en contra de mujeres y las niñas en Chihuahua y Chiapas, y por otro, la impunidad en los casos de abusos y delitos en contra de la población migrante en el sur de nuestro país.

El propósito que perseguimos en este primer intento de sistematización y análisis de un conjunto de temas, de suyo enormemente amplios y complejos, pero interrelacionados entre sí, es el de proporcionar una visión de conjunto que nos permita situar el problema de la impunidad en México en su contexto político más amplio.

Entre las razones de carácter estructural que inciden en la situación de impunidad crónica que vive México, destacan la pesada herencia autoritaria en el sistema político, sobre todo en el régimen de poder, el cual, pese al advenimiento de la competencia electoral, dista mucho de ser democrático. Este déficit democrático, aunado a la desigualdad socioeconómica y territorial que nos caracteriza como nación, obstaculiza el desarrollo, y deviene en exclusión y falta de oportunidades para vastos sectores de la población, especialmente los jóvenes quienes, por el bajo crecimiento económico del país en su conjunto, no ingresan al mercado laboral, pasando a formar parte de la economía informal y, en muchas ocasiones, del ejército de reserva de la delincuencia, especialmente la delincuencia organizada.

El lastre autoritario es una causa principal de la inexistencia de un Estado democrático de derecho basado en el imperio de la ley, en donde todos sean iguales ante ésta y ésta sea igual para todos. Es evidente que México padece una seria debilidad institu-

cional, especialmente en materia de rendición de cuentas y mecanismos de control del poder, lo cual incentiva la corrupción y una cultura de incumplimiento de las leyes existentes. Nuestra incompleta transición a la democracia nos ha dejado en el peor de los mundos posibles: los mecanismos informales y metalegales con los que se ejercía el poder de antaño no han sido reemplazados por un nuevo sistema que asegure la gobernabilidad democrática. En cambio, prevalece una severa fragmentación del poder político, la falta de coordinación entre niveles de gobierno y una escasa participación ciudadana.

Entre las instituciones más afectadas por la fragmentación del poder y la falta de coordinación entre instancias de gobierno se encuentran las de seguridad y justicia. La justicia penal mexicana es sólo uno de los diversos mecanismos de rendición de cuentas del país y se encuentra en estado de colapso. El capítulo de Guadalupe Barrena caracteriza a las instituciones de justicia penal mexicanas como aquellas que “castigan una fracción ínfima de los delitos que se cometen, que persiguen delitos menores pero no los más importantes, que sancionan la pobreza, que ofenden los derechos de las víctimas y de los imputados por igual y que no logran esclarecer la verdad ni resolver el conflicto social”. Aunque desde 2008 existe un mandato constitucional para realizar una profunda reforma de este sistema, ésta aún no adquiere vigencia plena en detrimento serio de la seguridad pública, la cual está siendo seriamente amenazada por las actividades de la delincuencia organizada.

La lucha contra la inseguridad en México es un espacio de desacuerdo y disputa cívica, jurídica, intelectual y política. Las políticas públicas impulsadas por el actual gobierno para el combate a la delincuencia organizada, basadas fundamentalmente en el uso de la fuerza, han incrementado los niveles de violencia y de inseguridad en el país a niveles imprevistos. Este estado de cosas, aunado al colapso del sistema de justicia penal, ha incrementado la impunidad de los delitos graves como el homicidio y el secuestro y, por ende, la exasperación y el temor de la población, sin que se vislumbren todavía muchas alternativas viables. Nuestro trabajo intenta, modestamente, ofrecer algunos elementos de análisis para generar un debate amplio que pueda llevar eventualmente a una propuesta alternativa a la actual, fundada y viable.

Los dos estudios de caso presentados en la parte final del volumen dan cuenta de cómo la conjunción de causas estructurales, institucionales, culturales, ideológicas y de políticas públicas mal concebidas, producen la impunidad sistémica de la violencia y el crimen contra las mujeres y los migrantes: dos poblaciones en situación de vulnerabilidad. En su capítulo, Ximena Andión analiza el contexto de impunidad en el que se

genera dicha violencia, así como los mecanismos que permiten su perpetuación, incluyendo la falta de acceso a la justicia, la inadecuada aplicación del marco normativo, las deficiencias en las políticas y las instituciones, y la falta de acceso a la información que impide la rendición de cuentas en el caso de los delitos graves –como el feminicidio y la trata– perpetrados en contra de las mujeres y las niñas.

Edoardo Bazzaco, Mario Santiago y Arellí Palomo llevan a cabo una descarnada disección de los padecimientos de los migrantes extranjeros, principalmente pero no exclusivamente centroamericanos, en su paso por México hacia Estados Unidos, y de los que optan por quedarse a trabajar en la frontera sur de nuestro país. Su capítulo reconstruye cuidadosamente el escenario en el que se encuentran estas personas migrantes, caracterizado por la discrecionalidad y la impunidad. Una verdadera “tierra de nadie” en donde el incumplimiento de la ley, en no pocas ocasiones por parte de los mismos agentes estatales, y la ausencia de medidas para prevenir, sancionar y reparar estos abusos, convierten a los migrantes en víctimas indefensas de bandas delictivas y de funcionarios corruptos e incapaces.

Mariclaire Acosta Urquidi  
Coordinadora del Proyecto  
México, agosto de 2011



# PRIMERA PARTE



# EL LEGADO AUTORITARIO Y LA FALTA DE ACCESO A LA JUSTICIA\*

Mariclaire Acosta Urquidi

## RESUMEN

*En el año 2000, México vivió un momento de relevancia nacional. La anhelada transición política puso fin al régimen de partido hegemónico que gobernó al país por más de 70 años. Sin embargo, por importante que ésta fuera, más de 10 años después no ha producido aún cambios significativos en la estructura de poder ni en la forma en que éste se ejerce. La protección jurídica de los derechos humanos en México continúa siendo impedida por la falta de recursos legales adecuados y efectivos para garantizar la rendición de cuentas respecto de los crímenes y abusos cometidos tanto por agentes estatales como no estatales. Es cierto que el autoritarismo de hoy es diferente al que se vivió décadas atrás, pero éste continúa siendo un obstáculo para el ejercicio de los derechos humanos, primordialmente el acceso a la justicia. En fechas recientes, México ha visto la aprobación de reformas constitucionales de máxima importancia que podrían tener un impacto positivo en el combate a la impunidad en el país, tales como las reformas al sistema de justicia y las reformas en materia de derechos humanos y amparo. Sin embargo, para que éstas reformas sean efectivas y rindan los frutos esperados, se requiere de una mayor voluntad política, así como de una mayor y más eficaz articulación de la sociedad civil para incidir positivamente en la definición de políticas públicas que tengan un efecto directo en las vidas de las personas.*

---

\* Una versión de este texto fue publicada por la Universidad de Utrecht en diciembre de 2010: Mariclaire Acosta, "The Uncertain Defeat of Authoritarianism, Lawlessness and Human Rights in Mexico", en *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 28, núm. 4, SIM, diciembre de 2010, pp. 616-640.

El Estado mexicano tiene una importante presencia en el campo de los derechos humanos a nivel internacional. Ha expresado su compromiso y contraído obligaciones a través de la firma y ratificación de los principales tratados internacionales de protección de los derechos humanos tanto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como de la Organización de los Estados Americanos (OEA), siendo uno de los países con el mayor número de instrumentos ratificados en la materia: cerca de ochenta.<sup>1</sup> Asimismo, en el ámbito internacional, ha tenido participación en el diseño e implementación de mecanismos de supervisión, como las convenciones sobre derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias, la de derechos humanos de las personas con discapacidad, desapariciones forzadas, etc. Ocupó la primera presidencia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2006 y fue objeto, en este marco, del Examen Periódico Universal (EPU) realizado por el mismo Consejo en 2009.

Sin embargo, a pesar de la política exterior en materia de derechos humanos, la situación de éstos a nivel doméstico en vez de mejorar muestra un deterioro enorme, con graves consecuencias para la estabilidad del país y su gobernabilidad democrática.

Nuestra Constitución estipula que estos instrumentos internacionales de protección que México ha ratificado sean incorporados en las disposiciones de derecho interno. Pese a estos postulados constitucionales y la profusión de tratados internacionales en el tema, los derechos humanos no son sistemáticamente promovidos ni respetados en el país: representan una aspiración más que una realidad. Los recursos de jurisdicción interna a disposición de la ciudadanía, como el juicio de amparo y los tribunales de justicia, rara vez garantizan los derechos humanos, entre otras razones debido a la falta de adecuación del marco normativo doméstico al derecho internacional de los derechos humanos.<sup>2</sup>

En un examen más detenido, muchos abusos son incluso permitidos o se propician desde las políticas públicas y las prácticas legales vigentes, hecho que ha sido ampliamente documentado por la comunidad de derechos humanos. Las vicisitudes del desarrollo político y económico del país han hecho de los derechos humanos más un objetivo deseado que una realidad.

---

<sup>1</sup> Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, “Tratados Internacionales Celebrados por México”, disponible en <<http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>>, página consultada el 19 de enero de 2012.

<sup>2</sup> La relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados visitó México en misión oficial del 1 al 15 de octubre de 2010. En su informe señala y remarca las deficiencias y problemáticas del sistema judicial en México. Véase Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Adición. Misión a México*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011.

La protección jurídica de los derechos humanos en México ha sido impedida por la falta de recursos legales adecuados y efectivos para garantizar la rendición de cuentas respecto de los crímenes y abusos cometidos tanto por agentes estatales como por agentes no estatales.<sup>3</sup> Esto se debe a muchos factores. Entre los más importantes están las deficiencias en el sistema de justicia, tales como la falta de independencia del poder judicial, de recursos para la reparación de las víctimas; el desprecio y la ignorancia de las normas internacionales de derechos humanos, la jurisprudencia internacional y su ausencia en el ordenamiento jurídico; así como un amplio poder discrecional conferido a las autoridades, sobre todo aquellas encargadas de la investigación y persecución de los delitos –poder discrecional que en no pocas ocasiones se convierte en negligencia– y por último, en la militarización de la seguridad pública.<sup>4</sup>

Entre otras razones que explican dicho estado de cosas, podemos señalar la herencia de un sistema político presidencialista autoritario, surgido de la Revolución mexicana de 1910, que desarrolló una maquinaria política de carácter corporativista, caracterizada como “secreta, centralizada, no innovadora, discontinua, arbitraria, descoordinada y personalista”.<sup>5</sup> Un sistema de esta naturaleza, evidentemente, fomenta una cultura que hace hincapié en la lealtad y la obediencia a los poderosos, en lugar de la afirmación de los derechos.

La derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones presidenciales del año 2000, partido que gobernó México desde 1929, fue el resultado de cambios incrementales producidos por una sucesión de luchas políticas en contra de un régimen represivo. La elección presidencial de ese año fue la primera elección nacional verdaderamente democrática y competitiva en toda la historia reciente del país. Por primera vez en décadas, el cambio político fue resultado del ejercicio de los derechos políticos y civiles y no de la violencia. La elección que llevó a Vicente Fox, candidato de la oposición, al poder,

<sup>3</sup> “El informe observa que persisten deficiencias estructurales y orgánicas en el sistema judicial, especialmente a nivel de las entidades federativas, que repercuten en la independencia y autonomía de los poderes judiciales.” *Cfr. ibidem*, p. 2.

<sup>4</sup> Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la independencia del Poder Judicial, la administración de justicia y la impunidad. Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Sr. Dato Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Informe sobre la misión cumplida en México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002. Véase también Alfredo del Valle y Angelina del Valle, *Informe sobre la situación jurídica de los derechos humanos en México*, México, CMDPDH, 1996, p. 2.

<sup>5</sup> Roderic Ai Camp y Luis Escala Rabadán, *The Human Rights Movement and the Achievement of Democracy in Mexico*, tesis de maestría, California, Departamento de Sociología de la Universidad de California, mayo de 1994, p. 53.

es el resultado de una década de movilización pacífica –encabezada por una coalición de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil– de miles de personas en el ejercicio de su derecho a participar de manera libre por unas elecciones justas y auténticas.

Así, la transición que culminó en el año 2000 con el establecimiento de la democracia electoral a nivel federal produjo algunos cambios favorables a los derechos humanos. No obstante, a la larga, han sido claramente insuficientes. México tiene aún un largo camino por recorrer para consolidar una democracia ciudadana sustentada en el imperio de la ley.

La alternancia en los puestos de elección popular, por importante que sea, no ha producido cambios significativos en la estructura de poder ni en la forma en que éste se ejerce. Es cierto que el presidencialismo autoritario fue sustituido por un sistema multipartidista en el que elecciones con reglas claras, garantizadas por organismos autónomos (el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), se realizan con regularidad. Esto no es poca cosa en un país donde los presidentes gozaban de poderes casi imperiales. Sin embargo, las viejas prácticas políticas de antaño aún siguen vivas: la corrupción, la impunidad, el patrimonialismo, el corporativismo y el clientelismo, por nombrar sólo algunas. Sólo que ya no son patrimonio exclusivo del PRI y se han extendido a todo el espectro político.<sup>6</sup> Las elecciones democráticas en México han hecho muy poco para cambiar las viejas prácticas y refundar las instituciones.

Por ello la democracia –o lo que se percibe como tal– no necesariamente ha producido una mejora significativa en las vidas de las personas. No hay políticas públicas innovadoras para hacer frente a problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad aguda que caracterizan a la sociedad mexicana. La exclusión y la marginación de los servicios públicos siguen siendo altas, y la buena gestión gubernamental deja mucho que desear. El desencanto de la política y con esta forma de gobierno aumentan.<sup>7</sup>

Desde mediados de la década de 1980 existe en México un movimiento activo en favor de los derechos humanos cuyas estrategias incluyen la defensa jurídica y la promoción de los derechos humanos a nivel local y nacional, en ocasiones en colaboración con organizaciones internacionales, principalmente de los Estados Unidos o Europa. El apoyo de estas últimas ha sido crucial para desarrollar las capacidades de las organizacio-

---

<sup>6</sup> María Amparo Casar, “La alternancia: Diez años después 1. Ni mejores, ni peores”, en *Nexos*, núm. 392, agosto de 2010, pp. 16-17.

<sup>7</sup> Corporación Latinobarómetro, *Informe 2009*, Santiago de Chile, noviembre de 2009, disponible en <<http://e-lecciones.net/archivos/loultimo/LATINOBAROMETROlite%202009.pdf>>, página consultada el 19 de enero de 2012.

nes mexicanas y para buscar el cambio democrático en un país moldeado por décadas de gobiernos autoritarios.

Sin embargo, hoy día los derechos humanos en México deben verse y entenderse a la luz de una transición incompleta.<sup>8</sup> Sin duda, si comparamos la situación de los derechos políticos y las libertades fundamentales en el México de hoy con la de hace 30 años, el cambio ha sido inmenso y no debe ser subestimado. Pero el abuso de los derechos humanos sigue siendo endémico e incluso ha empeorado en los últimos años. Por añadidura, la implantación de una política agresiva y ambiciosa de lucha contra la delincuencia organizada, emprendida por el actual gobierno, ha tenido un efecto pernicioso sobre la cohesión social y las posibilidades de un mayor desarrollo democrático. Esta política ha incrementado los actos violentos, que se extienden por todo el país, afectando la vida cotidiana de la sociedad mexicana.<sup>9</sup>

El autoritarismo de hoy es diferente, pero sigue siendo un obstáculo para el ejercicio de los derechos humanos, especialmente el acceso a la justicia, el derecho a la seguridad personal e incluso a la vida misma, derechos que parecen cada vez más inalcanzables para habitantes de muchas regiones del país. Quienes viven en condición de pobreza y en zonas rurales o marginadas, y entre ellos especialmente las mujeres, los indígenas y las personas migrantes, son quienes más obstáculos enfrentan para acceder a la justicia. A pesar de todos sus esfuerzos y logros, el movimiento de derechos humanos ha sido incapaz de modificar estas políticas y el presente estado de cosas.

## PRIMEROS PASOS, RESULTADOS INSATISFACTORIOS

A pesar de las buenas intenciones iniciales del gobierno de Vicente Fox, quien se comprometió inequívocamente con los derechos humanos al inicio de su mandato,<sup>10</sup> los esfuerzos

<sup>8</sup> Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003, pp. 7-27.

<sup>9</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *op. cit.*

<sup>10</sup> En su discurso inaugural del 1 de diciembre de 2000, el presidente Vicente Fox anunció que, como correspondería al primer gobierno elegido democráticamente, los derechos humanos serían una preocupación central para su administración e implementaría una política enérgica en este ámbito. Su declaración no fue meramente retórica, pues de inmediato designó a una activista de la sociedad civil con el fin de que fuera su embajadora especial para los Derechos Humanos y la Democracia, hecho seguido de varias iniciativas como la firma de un acuerdo de cooperación técnica con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos durante su primer día en el cargo, algo

por poner fin a la impunidad de los abusos del pasado y para encontrar formas de remediar los problemas profundamente arraigados de derechos humanos no fueron concretados en políticas públicas consistentes y reformas significativas en el ámbito doméstico que pudieran sentar las bases para una verdadera política de Estado en la materia. Con el tiempo fueron abandonados o diluidos al grado de hacerlos inefectivos. Al igual que con el resto de su programa, el gobierno de Fox no fue capaz de consolidar el cambio prometido.

La amplia apertura al escrutinio internacional en derechos humanos, inaugurada por la política exterior foxista, se complementó con medidas como la invitación a la participación institucionalizada de la sociedad civil en el diseño y supervisión de las iniciativas de política pública en derechos humanos del gobierno federal en la materia. Estos primeros pasos ciertamente crearon un clima más favorable para los derechos humanos. También plantearon nuevos retos a las organizaciones civiles de derechos humanos, más acostumbradas a la confrontación y la denuncia que a la cooperación con iniciativas de gobierno. Por añadidura, muchas de las medidas tomadas habían sido parte de la agenda de las organizaciones de la sociedad civil en el régimen anterior. En todo caso, el respeto a los derechos humanos se convirtió en una reivindicación política legítima y al menos dejó de considerarse por ese gobierno exclusivamente como un dispositivo de confrontación para desacreditarlo, como había sido el caso en la época del PRI.

De igual forma, Fox reiteró su promesa de campaña de establecer una comisión de la verdad para la investigación de las atrocidades cometidas por los gobiernos anteriores contra los disidentes políticos, y así poner fin a su impunidad. La prometida comisión de la verdad fue reemplazada por un informe sobre los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad durante las campañas de contrainsurgencia llevadas a cabo contra los grupos armados en la década de 1970 y de 1980, conocida en México como la *Guerra sucia*. Este informe fue presentado al público en una ceremonia cuidadosamente preparada, celebrada a finales de su primer año de gobierno. Dicho informe, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), proporcionó información detallada sobre el destino de 532 víctimas de “desapariciones forzadas” llevadas a cabo durante este periodo,

---

que su predecesor había sido reacio a hacer. Poco después, este acto inicial se complementó con un anuncio sorprendente hecho por el secretario de Relaciones Exteriores durante una reunión en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el que extendió una invitación permanente a los relatores, comités y grupos de trabajo para visitar el país y verificar la situación de los derechos humanos. Dicha invitación aún permanece abierta por el actual gobierno. Esta apertura al escrutinio internacional sin precedente anterior respondió a la posición del nuevo gobierno, que declaró que los derechos humanos son valores absolutos y universales, una ruptura radical con la interpretación de defensiva con la doctrina de no intervención empleada anteriormente.

cuyas familias habían presentado quejas 12 años atrás, cuando el presidente Carlos Salinas creó por primera vez la CNDH. Contenía además descripciones precisas sobre los casos de tortura y otras formas de tratamiento ilegal y degradante que las víctimas sufrieron a manos sus captores, todos ellos agentes del Estado. El informe concluyó con la recomendación de investigar los crímenes y castigar a los autores.

El gobierno, en cumplimiento de esta Recomendación, creó una fiscalía especial con un mandato ambicioso. Varios millones de archivos secretos de las agencias de inteligencia de los gobiernos anteriores, reunidos en el periodo de 1952 a 1985, fueron desclasificados con la intención de servir como base para las investigaciones de la fiscalía especial. Todo esto se hizo gracias a una nueva ley de transparencia (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), una exitosa iniciativa de la sociedad civil, promulgada en 2002. Por primera vez, algunos de los múltiples crímenes más notorios cometidos en contra de opositores políticos por gobiernos anteriores, se hicieron del conocimiento público. Un cambio radical en la cultura del secreto que había mantenido una mortaja sobre tantos aspectos de la vida pública.

La iniciativa de establecer esta fiscalía fue recibida como un logro importante por todos los partidos políticos, pero con gran escepticismo por las organizaciones de la sociedad civil, quienes hubieran preferido una comisión de la verdad. La respuesta de las organizaciones de víctimas fue ambivalente. Algunas de ellas, las más políticas, prefirieron esperar los resultados y otras la rechazaron de plano. En cualquier caso, la fiscalía especial inició su tarea con el apoyo de un comité ciudadano compuesto por antiguas víctimas y algunos prominentes líderes de opinión pública. Inicialmente contó con un financiamiento adecuado, pero con el tiempo se hizo evidente que carecía de las herramientas apropiadas, así como la legitimidad y la independencia para producir resultados convincentes. Con toda justicia, es importante destacar que logró un puñado de acusaciones, entre ellas la del ex presidente Luis Echeverría y tres funcionarios de alto nivel del antiguo aparato de seguridad, como la de Miguel Nazar Haro, jefe de la tristemente célebre Brigada Blanca.

Éste, de nueva cuenta, fue un evento sin precedentes, impensable sólo unos años atrás. No obstante, ninguna de estas acusaciones produjo condena alguna.<sup>11</sup> El penúltimo

---

<sup>11</sup> Para más información, *cf.*: Mariclaire Acosta y Esa Ennelin, “The ‘Mexican Solution’ to Transitional Justice”, en Naomi Roth-Arriaza y Javier Mariezcurrena (eds.), *Transitional Justice in the Twenty-First Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 94-119; Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, “Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación”, en *Foro internacional*, vol. 47, núm. 190, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 2007, pp. 709-739; Paul Seils, *A Promise Unfulfilled? The Special Prosecutor’s Office in Mexico*, Nueva

día del mandato de Vicente Fox, la fiscalía especial fue disuelta y los archivos desclasificados puestos bajo reserva en la Procuraduría General de la República. Un “libro blanco” sobre el periodo de la guerra sucia, escrito conjuntamente por el personal de investigación de la fiscalía especial y algunos miembros de su comité ciudadano, fue censurado y su publicación, prohibida. Sus autores fueron inhabilitados para el servicio público y sujetos a proceso. Así, las esperanzas de esclarecimiento y responsabilidad de estos crímenes atroces se desvanecieron. En consecuencia, la impunidad de los crímenes del pasado se convirtió en la impunidad del presente.

Es un hecho ampliamente conocido, que el presidente Fox dilapidó su enorme capital político durante los primeros meses cruciales de su gobierno y no quiso o no pudo enfrentar con eficacia el gran legado de impunidad y corrupción del régimen anterior. Su timidez y falta de decisión en la búsqueda de rendición de cuentas por los crímenes y excesos del pasado, aunados a la ausencia de cualquier intento serio por garantizar —a través de las políticas requeridas— una nueva visión de Estado sustentada en una forma democrática de gobierno, han tenido consecuencias negativas para los derechos humanos. Después de las enormes expectativas fomentadas durante su campaña, una sensación de decepción y frustración reforzó la desconfianza básica de los ciudadanos en las instituciones y políticas gubernamentales.

Por otro lado, la nueva modalidad de competencia político-electoral trajo consigo el antagonismo y la fragmentación del poder a nivel nacional. La capacidad del gobierno federal para gobernar con eficacia sobre muchos temas cruciales se vio socavada. El pluralismo político y las elecciones libres no han llegado a todas las entidades federativas. De hecho, aún hoy, sólo 23 de los 32 estados han tenido elecciones resultantes en un cambio de partido en el poder.<sup>12</sup>

Los arreglos informales de poder, las complicidades y capacidades coercitivas del antiguo régimen tampoco han sido sustituidos por las normas y los mecanismos de la gobernabilidad democrática. Esta disparidad ha dado paso a una situación en la que los gobernadores y caciques locales ejercen un poder considerable sobre sus respectivos dominios, y son menos propensos a cooperar con las autoridades federales. El impacto de esta situación sobre la seguridad pública y los derechos humanos ha sido grave.

---

York, ICTJ, junio de 2004, p. 33; y Human Rights Watch, *Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox*, Nueva York, HRW, mayo de 2006.

<sup>12</sup> María Amparo Casar, *op. cit.*, p. 17. Los estados que aún no han vivido la transición y continúan siendo gobernados por el PRI son Campeche, Coahuila, Durango, Hidalgo, Estado de México, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

## LA PERSISTENCIA DE LA VIOLENCIA Y LOS ABUSOS GRAVES DE LOS DERECHOS HUMANOS

La violencia política que prevaleció en los años de la transición y que en lugares como Chiapas y Guerrero dio lugar a la aparición de conflictos armados, ha disminuido sin desaparecer. En algunos lugares, como Oaxaca, el descontento popular estalló en una sucesión de violentas protestas en 2006 que fueron duramente reprimidas por el gobierno local y federal. Se espera que después del cambio de gobierno en ese estado, que ha puesto fin a 80 años de dominio priísta, se acabe con esta violencia y se modifique el modelo actual de exclusión política que caracteriza a la entidad.

En otras partes del país, la violencia motivada políticamente ha sido sustituida, en general, por violencia criminal relacionada al tráfico de drogas, especialmente en las entidades que albergan las rutas del narcotráfico hacia los Estados Unidos y las plazas de venta de drogas, como Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, así como en Guerrero y Michoacán, en la costa del Pacífico.

Patrones estructurales de larga data como la impunidad, la corrupción y la discriminación sistémicas dan cuenta de la mayoría de las violaciones graves de derechos humanos en el país. La inseguridad pública y la delincuencia organizada coexisten con las formas tradicionales de abuso, como son el uso excesivo de la fuerza por la policía, la represión y la criminalización de la protesta social. Las detenciones arbitrarias y la tortura perpetradas por la policía y el Ejército, son frecuentes, como son también las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas, prácticas que ocurren tanto en zonas rurales como urbanas. La migración indocumentada a los Estados Unidos, la trata de personas, la prostitución infantil y la violencia producida por los carteles de la droga, por nombrar sólo algunas, son las nuevas fuentes de abuso que están reemplazando a las luchas políticas.

Sin duda, el ejemplo más notorio de violación de los derechos humanos en México, que ha recibido atención mundial, lo constituyen los numerosos asesinatos y desapariciones de niñas y mujeres jóvenes en Ciudad Juárez, Chihuahua, epicentro de la guerra actual de las bandas de delincuentes. La gran mayoría de estos casos han quedado impunes, a pesar de la intensa presión nacional e internacional.

El Departamento de Estado de Estados Unidos en su informe más reciente, publicado en 2010, sobre los derechos humanos en México, resume la situación en los siguientes términos: “homicidios ilegítimos cometidos por las fuerzas de seguridad, secuestros, abuso físico, malas condiciones de reclusión y el hacinamiento, las detenciones

y encarcelamientos arbitrarios, la corrupción, la ineficiencia y la falta de la transparencia del sistema judicial; confesiones obtenidas mediante tortura, la violencia y las amenazas contra los periodistas que conducen a la autocensura. Los problemas sociales como la violencia doméstica, incluidos los asesinatos de las mujeres, la trata de personas, la discriminación social y económica contra algunos miembros de la población indígena, y el trabajo infantil”.<sup>13</sup>

## UNA NUEVA VUELTA DE TUERCA: UN PAÍS EN GUERRA CONSIGO MISMO

Después de un periodo turbulento de lucha política y polarización ideológica extrema en el que se cuestionó la legitimidad de su elección, Felipe Calderón asumió la presidencia a finales de 2006 en circunstancias extremadamente difíciles. Poco después, anunció una cruzada para combatir la delincuencia organizada, especialmente a los cárteles de la droga, y la declaró una prioridad para su administración, incluso en detrimento de ciertos derechos humanos, como las garantías del debido proceso. Los métodos utilizados en esta tarea recaen principalmente en el uso de la fuerza contra los cárteles de la droga en operaciones conjuntas de policía y Fuerzas Armadas. Así, en este segundo gobierno panista, la seguridad ha cobrado preeminencia sobre los derechos humanos.<sup>14</sup>

La crisis causada por el aumento de la delincuencia y la penetración de las fuerzas de seguridad (especialmente las policías) por el crimen organizado, había llevado a las administraciones anteriores a confiar algunas tareas de seguridad pública a los militares.<sup>15</sup> Bajo el actual gobierno, esta tendencia se ha consolidado definitivamente. En la actualidad las fuerzas armadas mexicanas juegan un papel preponderante en la aplicación de la ley. La estrategia del gobierno para combatir la delincuencia organizada, basada princi-

<sup>13</sup> Departamento de Estado de Estados Unidos, *2009 Human Rights Report: Mexico*, 11 de marzo de 2011, disponible en <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/wha/136119.htm>>, página consultada el 19 de enero de 2012.

<sup>14</sup> Un análisis de este giro desalentador en el gobierno de Felipe Calderón se encuentra en Alejandro Anaya, *Insecurity, Human Rights and the Definition of Government Preferences in Contemporary Mexico*, México, División de Estudios Internacionales del CIDE, 2010.

<sup>15</sup> Para un análisis a fondo de esta tendencia y su impacto en las relaciones cívico-militares, *cf.* Roderic Ai Camp, “Armed Forces and Drugs, Public Perceptions and Institutional Challenges”, en Eric L. Olson *et al.* (eds.), *Shared Responsibility. U. S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Washington, D. C., Mexico Institute del wwtcs/ Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego, 2010, pp. 291-326. Para un análisis más profundo del impacto de la incorporación de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad pública para la protección jurídica de los derechos humanos bajo el gobierno de Zedillo, *véase*. Alfredo del Valle y Angelina del Valle, *op. cit.*, p. 29.

palmente en el uso de la fuerza pública, es una fuente de abusos graves de los derechos humanos con escaso control por los sistemas de justicia civil y militar, así como por las comisiones oficiales de derechos humanos. La impunidad de los abusos contra los derechos humanos por militares es una práctica arraigada. Según el informe del gobierno mexicano ante la ONU al Comité de Derechos Humanos, las quejas sobre abusos de los militares habían llegado a un total de 1 836 entre 2006 y 2009. Otros cálculos basados en los informes recibidos por la CNDH aumentan esta cifra. Hasta ahora estas denuncias han dado lugar a una sola sentencia: un soldado que fue condenado a nueve meses de prisión por matar a un civil en un retén militar.<sup>16</sup>

De acuerdo con cifras oficiales, la tasa media de homicidios en el país en su conjunto había disminuido en los últimos 15 años. Sin embargo, ha aumentado drásticamente en los últimos tres años, especialmente en las zonas en disputa por el control de las rutas de la droga hacia el mercado de los Estados Unidos.<sup>17</sup>

Es un hecho indiscutible que la penetración de los sistemas de seguridad y justicia por los cárteles de drogas, que junto con la impunidad suman un legado del pasado, se había convertido en un problema grave en las últimas décadas. Las razones de ello son complejas, pero una vez más, destaca la erosión de los viejos mecanismos informales de contención, que no de persecución y castigo, utilizados por los gobiernos del PRI. Es evidente que algo había que hacer para controlar a los carteles, pues su dominio sobre las estructuras del Estado a nivel federal, estatal y municipal es enorme, e incluso representa una amenaza para la seguridad nacional. Sin embargo, es muy discutible que los métodos empleados por el gobierno de Calderón hayan sido eficaces.<sup>18</sup> La estrategia de dividir a los carteles a través de una política enérgica de confrontación, detención de sus cabezas visibles y confiscación de su mercancía en los territorios bajo su control, no ha

<sup>16</sup> Alejandro Anaya, *op. cit.*, pp. 15-17. Véase también Human Rights Watch, *Impunidad uniformada. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública*, Nueva York, HRW, abril de 2009.

<sup>17</sup> Un interesante análisis de las cifras oficiales de la tasa de homicidios cometidos en México de 1990 a 2007 se encuentra en Malgorzata Polanska, "Los homicidios y la violencia organizada en México", en Raúl Benítez Manaut *et al.* (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, pp. 122-125.

<sup>18</sup> Los métodos del gobierno de Calderón son similares a los utilizados en Colombia: el despliegue de más de 50 000 soldados y miembros de la Policía Federal en todo el territorio nacional, la reorganización de las agencias de policía y un esfuerzo para erradicar la corrupción. Véase David Shirk, "¿Eliminar la prohibición?", en *El Universal*, México, 5 de agosto de 2010.

sido respaldada por una política igualmente enérgica de fortalecimiento de la seguridad pública y de la justicia. La consecuencia perversa de este enfoque es que ha alimentado la violencia generalizada y estimulado otras formas de actividades delictivas graves como los homicidios, el secuestro y la extorsión, delitos que generalmente quedan impunes. Según un análisis reciente, esta política ha dado lugar también a la propagación de la presencia de cárteles en todo el territorio nacional.<sup>19</sup>

Simplemente basta con juzgar por el número de muertos que estas políticas han generado en los cuatro años desde que comenzó su aplicación: aproximadamente 50 000 muertes a la fecha relacionadas con el combate a la delincuencia. Es evidente que el precio pagado por la sociedad mexicana es desproporcionadamente mayor a los beneficios obtenidos en esta guerra contra los cárteles de la droga. La falta de información confiable con relación a las víctimas es especialmente preocupante. Hasta donde sabemos, sólo una pequeña fracción de estas muertes, 735, habían sido investigadas en 2009 por las autoridades federales, y sus autores, condenados.<sup>20</sup>

La llamada “guerra” contra los cárteles de la droga ha desatado una violencia terrible y un estado de inseguridad en muchas regiones del país donde los cuerpos decapitados y cadáveres mutilados se muestran en público. El gobierno insiste en que la mayor parte de esta violencia es el resultado de disputas entre ellos mismos.<sup>21</sup> Independientemente del hecho de que estamos hablando de vidas humanas, la falta de datos confiables socava aún más la confianza en las instituciones gubernamentales. El propio presidente Calderón tuvo que hacer frente a los padres devastados por el dolor de un grupo de adolescentes ejecutados en Ciudad Juárez y pedir disculpas por degradar a sus hijos al referirse a ellos como “delincuentes”. De igual forma, ha admitido que el gobierno no ha sido capaz de comunicar de manera efectiva lo que está haciendo.<sup>22</sup> El hecho de que las

---

<sup>19</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, en *Nexos*, núm. 392, agosto de 2010, pp. 27-35.

<sup>20</sup> Nancy Flores, “Una farsa, la ‘guerra’ contra el narcotráfico”, en *Contralínea*, núm 184, 23 de mayo de 2010.

<sup>21</sup> Según las cifras citadas por el propio presidente Calderón, en 70% de las 28 000 muertes registradas por el Cisen en 2010, la causa de la muerte es desconocida; 90% de estas muertes es de personas vinculadas con organizaciones delictivas, 6% por parte de las autoridades y aproximadamente 1% son *víctimas inocentes*. Véase Jorge Ramos, “FCH ‘no esperará’ a que políticos se unan a la lucha”, en *El Universal*, México, 5 de agosto de 2010.

<sup>22</sup> El presidente hizo estos comentarios en el contexto de una reunión con académicos y organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas de seguridad, durante el Diálogo por la Seguridad, Evaluación y Fortalecimiento, evento especial que tuvo lugar durante las primeras semanas de agosto de 2010. Véase *El Universal*, México, 4 de agosto de 2010.

cifras disponibles a este efecto no sean el resultado de investigaciones penales, aumenta la percepción de inseguridad. Esta retórica no ha logrado aplacar la ira y el miedo de amplios sectores de la población, especialmente cuando se combina con la creciente ola de robos a mano armada, secuestros, violación sexual y otras formas de delitos violentos perpetrados por las propias bandas, que por lo general no se investigan debidamente o quedan en la impunidad.

Es especialmente preocupante la incapacidad del sistema de justicia para investigar y castigar estos crímenes, cuya impunidad es crónica, llegando a más de 98% de las denuncias reportadas a las autoridades, y que va de la mano con una alta tasa de punición por delitos menores.<sup>23</sup>

La falsa noción de que los derechos humanos son un obstáculo a la seguridad está muy arraigada entre los agentes del orden y en el sistema de justicia. Desgraciadamente, está también arraigada entre una minoría considerable de la población que aún cree que los delincuentes carecen de derechos. Lamentablemente, esta percepción es reforzada y confirmada por las declaraciones desafortunadas de funcionarios de alto rango, como las realizadas por el entonces secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, quien públicamente criticó a las comisiones de derechos humanos por investigar y documentar los abusos graves cometidos por las fuerzas de seguridad, especialmente los militares, en la lucha contra la delincuencia organizada.<sup>24</sup> Las fuerzas armadas cuentan con inmunidad ante los tribunales civiles, a pesar de las numerosas denuncias de abusos cometidos por ellos.<sup>25</sup> Las recomendaciones formuladas por organismos internacionales son en su

<sup>23</sup> “Desconfían ciudadanos de las instituciones que imparten justicia en el país. Se castiga solo el 1% de delitos”, en *Reforma*, 29 de agosto de 2009. Véase también Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., *Bases de política criminológica para México*, México, Icesi, disponible en <[http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/bases\\_para\\_una\\_politica\\_criminologica.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/bases_para_una_politica_criminologica.pdf)>, página consultada el 20 de enero de 2012.

<sup>24</sup> Carta de las organizaciones de derechos humanos dirigida a Fernando Gómez Mont Urueta, secretario de Gobernación, en la que externan su extrañamiento por sus declaraciones en el marco de la Jornada 2010 de Prevención de la Tortura. Véase Federación Internacional de Derechos Humanos, “Carta abierta conjunta al Secretario de Gobernación”, México, 1 de julio de 2010, disponible en <[http://www.fidh.org/IMG/article\\_PDF/article\\_a8245.pdf](http://www.fidh.org/IMG/article_PDF/article_a8245.pdf)>, página consultada el 20 de enero de 2012.

<sup>25</sup> El artículo 129 de la Constitución establece que “en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”; sin embargo, los sucesivos gobiernos desde mediados de los años noventa han promovido cambios legales para permitir a los militares intervenir en operaciones de seguridad pública en determinadas circunstancias, véase Alfredo del Valle y Angelina del Valle, *op. cit.*, pp. 22-23. Estos cambios legales fueron impugnados como inconstitucionales en 1996, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) falló a favor del gobierno. Véase SCJN, “Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la Constitución)”, tesis P./J.38/2000

mayoría ignoradas y su seguimiento es mínimo, sobre todo las que tienen que ver con el derecho a la vida o la integridad física y el uso de la jurisdicción militar para investigar los crímenes cometidos contra la población civil.<sup>26</sup>

La reticencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para discutir la ejecución del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre el caso de la desaparición forzada de Rosendo Radilla por parte del Ejército, durante el periodo de la guerra sucia es un ejemplo elocuente. Tuvo que pasar la reciente aprobación de la reforma constitucional en derechos humanos para que el pleno de la Corte volviera a tratar el tema. En muchos sectores, la larga tradición de secretismo y opacidad sigue viva, así como los residuos de la actitud defensiva del pasado régimen ante la supervisión internacional.

Otro ejemplo más de esta actitud fue la negación por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores para permitir a las organizaciones civiles conocer el informe de la visita a México del Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura.<sup>27</sup> Este informe de la ONU, si bien es confidencial en el ámbito internacional, no lo es en el ámbito interno. Así lo entendió el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), quien obligó a la Secretaría de Relaciones Exteriores a hacer público el informe en virtud de la Ley Federal de Transparencia.<sup>28</sup>

---

de jurisprudencia en materia constitucional, Pleno, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, abril de 2000, p. 549.

La SCJN también declaró expresamente que, cuando las fuerzas armadas participan en operaciones de seguridad pública, deben respetar el orden jurídico establecido en la Constitución, las leyes que emanan de ella, y los tratados internacionales que sean compatibles con ella, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución: “Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Para ello, de ningún modo pueden hacerlo ‘por sí y ante sí’, sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.” Véase SCJN, “Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Si bien pueden participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública, en situaciones en que no se requiera suspender las garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetos, con estricto acatamiento a la Constitución y a las leyes”, tesis P/J.36/2000 de jurisprudencia en materia constitucional, Pleno, en *op. cit.*, p. 552.

<sup>26</sup> Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “La CIDH otorga medidas cautelares en favor de Silvia Vázquez y Blanca Mesina”, comunicado de prensa, México, 17 de junio de 2010.

<sup>27</sup> Subcomité para la Prevención de la Tortura, *Informe sobre la visita a México del Subcomité para Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, CAT/OP/MEX/R.1, 27 de mayo de 2009.

<sup>28</sup> Centro Nacional de Comunicación Social, “Se publica informe de la ONU sobre tortura y tratos inhumanos en cárceles mexicanas”, México, 11 de mayo de 2010.

## LA NECESIDAD URGENTE DE REFORMAS INSTITUCIONALES

El advenimiento de la democracia electoral aún no ha llegado a México en su conjunto. El país se caracteriza por sus agudas disparidades regionales, una porción más urbana e industrializada en el norte y centro del país y un sur principalmente rural, pobre y subdesarrollado, poblado mayoritariamente por campesinos y pueblos indígenas. Una buena parte de los estados y regiones siguen siendo gobernados por grupos de poder regionales relacionados con el antiguo régimen de poder. De igual forma, muchos de los principales abusos son perpetrados por funcionarios locales.

Denunciantes, periodistas y defensores de los derechos humanos en muchas zonas del país aún se encuentran en grave riesgo, incluso aún más que antes.<sup>29</sup> De hecho, en números crecientes han perdido sus vidas en los últimos años.<sup>30</sup>

Por otro lado, la competencia electoral ha fomentado el crecimiento de la sociedad civil y ha tenido un impacto en la manera en que los derechos humanos son percibidos por amplios sectores del público. También ha estimulado la movilización de la sociedad civil en todo tipo de iniciativas. La presencia de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, aunada a la presión de otras instancias internacionales y nacionales, ha obligado al gobierno a prometer la instalación de un mecanismo de protección de defensores y defensoras de derechos humanos. De esta manera, a pesar de todos los reveses y retrocesos descritos anteriormente, el gobierno aún está obligado a reconocer la importancia de los derechos humanos, especialmente en el ámbito internacional, debido a su política exterior.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Para obtener información documentada sobre la vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos a nivel local, véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2009.

<sup>30</sup> Véase Agnieszka Raczynska, “Defensores de derechos humanos en México: en la mayor vulnerabilidad”, en *dfensor*, año VIII, núm. 7, julio de 2010, pp. 6-10. Según la Asociación Interamericana de Prensa, más de 56 periodistas han sido asesinados en México desde 2005. Sólo en 2010, 12 periodistas han sido asesinados y ocho han desaparecido. Estas muertes están, en su mayoría, impunes y son atribuidas a las autoridades locales de aplicación de la ley en complicidad con el crimen organizado. La escalada de la violencia contra los periodistas ha llevado a la reciente visita de dos expertos independientes de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con el fin de verificar la situación del estado del derecho a la libertad de expresión en México.

<sup>31</sup> Un indicador interesante de la importancia que el gobierno mexicano le da a los derechos humanos ante los organismos internacionales encargados de su supervisión fue el tamaño y el peso político de la delegación mexicana que asistió a la sesión del Examen Periódico Universal, llevada a cabo por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones

A fin de consolidar los logros alcanzados por la alternancia electoral, México debe avanzar con decisión para implementar un segundo conjunto de reformas para la creación de nuevas instituciones y prácticas con el fin de asegurar la gobernabilidad democrática. Para ello, tres temas fundamentales requieren urgente atención: la actual estructura federal, el sistema de justicia y la ausencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana en los asuntos públicos para asegurar la rendición de cuentas.

Al respecto, ha habido algunos avances significativos. Gracias a los esfuerzos continuados de la sociedad civil, y de algunas personalidades políticas y funcionarios gubernamentales que contaron con el apoyo decidido de la representación en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, después de 10 años de intentos fallidos, se logró la incorporación de los tratados internacionales al texto constitucional. Las recientes reformas constitucionales establecen igual jerarquía de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte, con los contenidos en la Constitución, creando así un “bloque de constitucionalidad” en el derecho mexicano, así como el principio de interpretación *pro homine*. Estos cambios abren la puerta para que el Poder Judicial pueda incorporar los estándares internacionales en sus criterios jurisprudenciales. Si bien los derechos humanos habían sido reconocidos en algunas tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia, así como en decisiones de autoridades mexicanas, con la reforma publicada se plasman y se reconocen a nivel constitucional los derechos humanos al incluirlos como principios que orientarán al Estado mexicano. Es decir, en la Constitución se reconocen obligaciones preexistentes del Estado mexicano en virtud de que México es parte de diversos tratados internacionales sobre derechos humanos.

Si bien estas obligaciones ya existían previamente, uno de los principales avances y logros de la reforma es homogeneizar esta concepción tanto a nivel federal como estatal y plasmarla a nivel constitucional. Cabe destacar que además se establecen límites a la suspensión de garantías, así como atribuciones a instituciones del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos. Obviamente falta todavía mucho camino por recorrer para incorporar los derechos humanos al derecho interno, pero al menos, México ya dio el primer paso, poniéndose a la par con otras democracias emergentes.

---

Unidas en junio de 2009. La delegación estaba compuesta por numerosos funcionarios y fue encabezada por el secretario de Gobernación y el subsecretario para Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Destacan también las recientes reformas constitucionales a la Ley de Amparo, y desde luego, la reforma del sistema de justicia, las cuales deberán proporcionar un mínimo de seguridad pública y jurídica a la población. Al ser el recurso de amparo indispensable para la tutela de los derechos humanos, como fue reconocido por la Corte IDH,<sup>32</sup> eran urgentes cambios en la forma de su aplicación en México, pues éste se ha convertido en un recurso inaccesible, pues su aplicación es lenta, técnica y costosa, y de difícil acceso para la población en general.

El 6 de junio de 2011, el presidente Calderón decretó la reforma constitucional en materia de amparo después de meses de discusión de la iniciativa y años de intentar una reforma en esta materia. En ella se incorpora la noción de la primacía de la protección de los derechos humanos como una obligación del Estado mexicano. Sin embargo, pese a las buenas intenciones, es necesario un ejercicio de modificación a la legislación secundaria o leyes reglamentarias que realmente permita la aplicación de los objetivos que persigue la reforma. Para que sea efectiva en todo el territorio nacional, los estados deberán adecuar su marco constitucional, y considerar la posibilidad de crear la figura del juicio de protección de derechos humanos en el ámbito local, al igual que crear leyes específicas de reparación integral del daño y modificar los códigos penales y procesales para incorporar el derecho internacional de los derechos humanos.

La reforma contempla, por primera vez, que el Congreso y el Ejecutivo puedan intervenir para acelerar la tramitación de un juicio de amparo. Si la decisión de algún juicio es trascendental para el país, legalmente se podrá solicitar la celeridad del pronunciamiento de la sentencia. Dentro de los cambios más importantes al juicio de amparo, es el reconocimiento de la personalidad jurídica de quien presente un interés legítimo individual o colectivo, siempre que se afecten los derechos protegidos por la Constitución y se afecte su esfera jurídica de manera directa. La modificación al artículo 107 constitucional permitirá hacer exigibles los derechos colectivos y reconocer la personalidad jurídica de los quejosos (*sic*) para reclamarlos. Sólo en materia laboral se deberá probar la titularidad de un derecho que afecte de manera personal y directa.

Para que estas reformas tengan un impacto efectivo, se requieren serios cambios en la estructura judicial del país con el establecimiento de un “Consejo Superior Nacional”

---

<sup>32</sup> En Opinión Consultiva, la Corte IDH señala al amparo como “el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales”. Véase Corte IDH, El *Hábeas Corpus* bajo Suspensión de Garantías (artículos 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva oc-8/87 del 30 de enero de 1987, serie A, núm. 8, párrs. 30 y 32.

o un órgano superior que coordine a los Consejos de la Judicatura, los cuáles en algunas entidades federativas aún no existen. Además de que a nivel federal y estatal existen ramas como la fiscal, administrativa, laboral, militar y agraria que no forman parte del Poder Judicial.<sup>33</sup> Finalmente, ninguna de estas reformas podrá prosperar sin la plena independencia e imparcialidad de los jueces. Mientras los jueces no apliquen estas reformas, sea por ignorancia o por consigna, el juicio de amparo no podrá garantizar el pleno acceso a la justicia.

En materia de justicia penal, en la actualidad rige todavía en la mayor parte del territorio nacional, un anticuado sistema inquisitivo que engendra la corrupción, la ineficiencia, y en última instancia, la anarquía. Básicamente castiga a los pobres y a los marginados por delitos menores, y alienta la impunidad de los delitos graves. Más de 70% de los juicios penales en México se refieren a robos de menos de 5 000 pesos y la mayoría de los acusados fueron capturados en flagrancia.<sup>34</sup> Este sistema funciona bajo un conjunto formal de normas y procedimientos mediante los cuales las corporaciones de policía, los fiscales y los jueces trabajan en condiciones muy opacas. La presunción de inocencia en el sistema de justicia penal sigue siendo inexistente en los hechos y se estima que 40% de la población carcelaria (*sic*) se encuentra en prisión preventiva.<sup>35</sup>

En su evaluación de la situación de los derechos humanos en México, realizada en 2003, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos concluyó que la condición del sistema de justicia es el principal obstáculo para el disfrute de los derechos humanos en el país, por lo que recomendó una reforma de largo alcance del mismo.<sup>36</sup> Después de un intento fallido en 2004, el Congreso aprobó en 2008, una reforma constitucional al respecto en gran medida gracias a las presiones de la sociedad civil organizada. Esta reforma se propuso sustituir en ocho años el sistema actual por uno más moderno, donde priven, entre otras garantías importantes, la presunción de inocencia de los acusados, las garantías de debido proceso, la oralidad, la

---

<sup>33</sup> Observaciones compartidas por la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados en su informe presentado el 18 de abril de 2011. Véase Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *op. cit.*

<sup>34</sup> Javier Cruz Angulo, "La reforma penal, ¿para qué es y con qué se come?", en *El Universal*, México, 27 de julio de 2010.

<sup>35</sup> Mexico Institute del Woodrow Wilson Center, *A Broad Agenda for Deepening Mexico-U. S. Security Cooperation*, borrador, Washington, D. C., wwics, 12 de marzo de 2009.

<sup>36</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003, pp. 11-42.

publicidad de los procesos, y la aplicación de penas con base exclusivamente en la evidencia presentada en el juicio.<sup>37</sup>

Hasta ahora, la reforma tan sólo está vigente, parcialmente, en ocho estados: Baja California, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas. Chihuahua es el único estado en donde la reforma abarca a todo el territorio.<sup>38</sup> Por desgracia, los efectos potencialmente beneficiosos de esta reforma han sido considerablemente obstaculizados por la introducción en la misma, por parte del Poder Ejecutivo, de normas excepcionales para la investigación de casos de delincuencia organizada que no se ajustan al debido proceso. Esto ha dado lugar a la creación de un sistema dual de justicia. Tal es el caso de la práctica del arraigo, que permite una forma de detención sin cargos bajo custodia policial de los sospechosos de participar en el crimen organizado, hasta por un máximo de 80 días. El arraigo, en el corto periodo de su aplicación, ha dado lugar a numerosos abusos, además de alentar la tortura.<sup>39</sup> Ha sido definido en el reciente informe de la relatora de las Naciones Unidas para la Independencia de Jueces y Abogados, como “el resultado del mal funcionamiento del sistema de investigación y procuración de justicia”, pues no fortalece la capacidad investigativa de las autoridades, además de que “puede propiciar otras violaciones a los derechos humanos”. Esta figura jurídica, elevada a rango constitucional, es intrínsecamente incompatible con el principio de presunción de inocencia y con el derecho a la libertad personal, por lo que la relatora recomienda su eliminación.<sup>40</sup>

El proceso de reforma ha sido lento. El estado de Chihuahua fue la primera entidad en reformar su sistema de justicia, incluso antes de que la reforma a nivel federal fuera aprobada, implantando un sistema adversarial desde 2006, principalmente debido a la presión internacional por los homicidios y desapariciones de mujeres y niñas en

<sup>37</sup> Una evaluación de esta reforma es proporcionada por Niels Uildriks en *Mexico's Unruly of Law: Implementing Human Rights in Police and Judicial Reform under Democratization*, Lanham, Lexington Books, 2010.

<sup>38</sup> Información oficial de que dispone la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Secretaría de Gobernación. Véase <<http://www.setec.gob.mx>>, página consultada el 24 de enero de 2012.

<sup>39</sup> En el marco del diálogo bilateral con Estados Unidos en materia de derechos humanos, y según los términos de colaboración de la Iniciativa Mérida, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) hizo llegar una carta pública a Michael H. Posner, secretario para la Democracia, los Derechos Humanos y el Empleo de dicho país. Véase Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Derechos humanos en México y diálogo bilateral con Estados Unidos: carta pública”, nota informativa, México, 14 de julio de 2010. La carta está disponible en <[http://www.cmdpdh.org/docs/carta\\_posner\\_esp.pdf](http://www.cmdpdh.org/docs/carta_posner_esp.pdf)>, página consultada el 23 de enero de 2012.

<sup>40</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *op. cit.*

Ciudad Juárez. Pero el proceso de este estado es un vivo ejemplo de los muchos obstáculos y dificultades que se deben superar para garantizar el acceso a la justicia de las numerosas víctimas de la violencia criminal. No hace mucho, la que fuera procuradora General de Justicia de ese estado afirmó que la reforma del sistema de justicia en Chihuahua se había convertido en una víctima más de la guerra contra los cárteles de la droga debido a su incapacidad para investigar los numerosos crímenes violentos ahí cometidos.<sup>41</sup> Los numerosos casos de homicidios impunes en Chihuahua avalan su dicho. Por la misma época, el procurador General de Justicia del Distrito Federal afirmó que el sistema acusatorio sería un obstáculo para luchar contra la delincuencia organizada en la ciudad de México.<sup>42</sup>

La reforma al sistema de justicia penal tampoco ha tocado al sistema de justicia militar, a pesar de que las fuerzas armadas controlan la seguridad pública en muchas zonas del país. Esta presencia militar aún goza de aceptación entre grandes sectores de la población, aunque ha descendido en forma regular.<sup>43</sup> Esto se explica por el prestigio general del que gozan las fuerzas armadas, entre otras razones, pero también por el miedo y la desconfianza de la población en las corporaciones policíacas. Lo anterior, a pesar de que varios civiles, entre ellos familias con sus hijos, han sido asesinados por miembros de las fuerzas armadas, quienes posteriormente negaron los crímenes. Esta situación representa una seria amenaza para los derechos humanos y la gobernabilidad democrática, y ha sido objeto de preocupación y numerosas recomendaciones por parte de organismos intergubernamentales de derechos humanos.

Los derechos humanos sólo prosperan en el contexto de una democracia funcional, basada en el imperio de la ley y en un sistema judicial que genere confianza. México necesita con urgencia poner en práctica mecanismos eficaces de rendición de cuentas en materia de seguridad y justicia a fin de proporcionar las garantías mínimas para la ciudadanía en la comunidad política: reglas institucionalizadas para regular la conducta y la convivencia entre los diferentes actores políticos y económicos; una respuesta adecuada del gobierno a los graves problemas sociales, y, por último, pero no por ello menos importante, frenar la creciente ola de delincuencia que amenaza a la sociedad.

---

<sup>41</sup> Evangelina Hernández, “La reforma judicial, otra víctima del crimen”, en *El Universal*, México, 19 de julio de 2010.

<sup>42</sup> Evangelina Hernández, “Dudo de reforma judicial: Mancera”, en *El Universal*, México, 20 de julio de 2010.

<sup>43</sup> Roderic Ai Camp, *op. cit.*

## LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

A mediados de la década de 1990, se consolidó en México un movimiento social articulado para exigir la protección de los derechos humanos. A diferencia de otros países de la región, cuyas transiciones a la democracia fueron el resultado de pactos explícitos, en México el paso de un régimen autoritario de partido de Estado a uno de competencia electoral fue el resultado de un largo proceso paulatino de liberalización y democratización, cuyo inicio identifican algunos a partir de 1968.<sup>44</sup> Aunque la búsqueda de las víctimas de desaparición forzada de personas vinculadas a la guerrilla en México en la década de 1970 dio lugar a la primeras movilizaciones de los familiares, de la misma manera que en el resto de América Latina, ésta no obtuvo el mismo apoyo y atención de la comunidad internacional. Fue realmente hasta mediados de los años ochenta cuando surgieron las primeras organizaciones independientes explícitamente dedicadas a los derechos humanos. Curiosamente, éstas tendían a concentrarse más en la crisis de refugiados y otras cuestiones relacionadas con las guerras civiles en Centroamérica que a los problemas de derechos humanos en México y, sobre todo, con aquellos que tenían que ver con la represión política.<sup>45</sup> Las razones de esta omisión son complejas y están más relacionados con las peculiaridades del sistema político mexicano y la cultura política del país que con la ausencia de violaciones graves de los derechos humanos.

Unos años más tarde, en medio de una creciente rebelión contra las elecciones fraudulentas que mantuvieron al PRI en el poder durante tantos años, prosperó el movimiento de derechos humanos produciendo una gran cantidad de organizaciones dedicadas a su defensa y promoción. Sus esfuerzos fueron bastante exitosos en la apertura de un espacio político para muchas cuestiones de derechos humanos. Sin embargo, con excepción de los derechos políticos, su impacto fue limitado y fueron incapaces de garantizar la protección efectiva de otros derechos, especialmente el acceso a la justicia, así como los derechos económicos y sociales. A pesar de ello, este activismo atrajo la atención internacional, sobre todo en el contexto de la negociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, lo cual llevó al presidente Salinas a responder a las denuncias con

<sup>44</sup> J. Mark Payne *et al.*, *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, p. 3.

<sup>45</sup> No así las organizaciones de víctimas de las prácticas utilizadas durante la Guerra Sucia, como la desaparición forzada, que surgieron en la década anterior.

la creación de un organismo oficial de protección de los derechos humanos, la CNDH, que muy rápidamente se convirtió en un *sistema nacional* de protección de éstos.

Dicho sistema se compone de 32 comisiones oficiales de derechos humanos (una por cada estado y el Distrito Federal), más la CNDH, cuyo presidente fue inicialmente seleccionado por el presidente de la república, pero que a lo largo de los años ha obtenido un mandato constitucional de autonomía. Este sistema si bien está desarrollado en términos de recursos y cobertura, por desgracia se ha vuelto ineficaz y burocrático, con un impacto más bien modesto sobre la situación de los derechos humanos en el país en su conjunto.<sup>46</sup>

Con los años, y gracias a la continua insistencia de las organizaciones de la sociedad civil tanto nacionales como internacionales, éstas comisiones han alcanzado un cierto grado de independencia formal. De hecho, una vez consumada la reforma constitucional de derechos humanos en curso, todas las comisiones oficiales de derechos humanos del país serán autónomas. Por desgracia, estos espacios se han politizado y tienden a favorecer los intereses de los gobiernos y de la élite política local y nacional. Asimismo, se basan casi exclusivamente en la legislación mexicana para realizar su trabajo, sin tener en cuenta la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos, situación que puede cambiar si la reforma constitucional de derechos humanos en curso se consolida. Recientemente, y como consecuencia de los cambios políticos en el país, algunas de estas comisiones han comenzado a tomar un papel más activo. Pero en general, cuando estos mecanismos asumen una postura más activa y enérgica en la defensa de los derechos humanos suelen enfrentar la oposición de muchos actores tanto desde adentro del propio sistema de protección de los derechos humanos, como de gobiernos y grupos de poder arraigados a nivel local y nacional.<sup>47</sup> Aunque en la mayoría de los estados la cabeza de estas instituciones es elegida formalmente por el congreso local, en realidad se trata de un nombramiento político, sometido al control informal del grupo político dominante.

Una excepción quizá sea la ciudad de México, lo cual no es sorprendente dada la densidad de organizaciones civiles en la capital, con una robusta actividad e interlocución con el gobierno de la ciudad. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

---

<sup>46</sup> Human Rights Watch, *Mexico's National Human Rights Commission: A Critical Assessment*, Nueva York, HRW, febrero de 2008.

<sup>47</sup> Este punto es ilustrado por el comportamiento desalentador de parte de la Federación Mexicana de Ombudsmen, que votó en contra de la ayuda internacional ofrecida por la Comisión Europea para llevar a cabo un programa que fortalecería a las comisiones estatales de derechos humanos en 2003, bajo la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos. El argumento empleado por los dirigentes de la Federación fue el de la defensa de la soberanía nacional.

(CDHDF) ha gozado de liderazgos importantes, provenientes de la academia y de la sociedad civil organizada. Como resultado, se convirtió en un centro importante para la sociedad civil, que influye en la política del gobierno local hasta el punto en que la ciudad de México cuenta ahora con un programa de derechos humanos elaborado conjuntamente por organizaciones no gubernamentales y los tres poderes del gobierno local, bajo la supervisión de las Naciones Unidas.<sup>48</sup> El programa se comienza a implementar, por lo que su impacto, especialmente con relación a los sectores tradicionalmente vulnerables como mujeres; niños; población lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travestista e intersexual (LGBTTTI); y los pueblos indígenas a los que se dirige, aún no se ha visto.

Pese a ello, los esfuerzos de esta Comisión para influir en la política de seguridad pública y el acceso a la justicia en la ciudad de México, no han sido tan fructíferos. El Distrito Federal cuenta con uno de los peores sistemas carcelarios de todo el país. Episodios impunes como el protagonizado en 2004 por una turba de linchamiento que mató a tres policías federales en presencia de policías locales, o la redada policial en una discoteca popular, el *New's Divine*, acontecida en el verano de 2008, que resultó en la muerte de varios adolescentes y un policía, son dos ejemplos notorios de cómo los derechos humanos no han sido capaces de penetrar las instituciones de seguridad y el sistema de justicia.<sup>49</sup>

Igualmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha enfrentado problemas similares. A pesar de que ésta se convirtiera en un organismo autónomo desde finales de 1990, las organizaciones de la sociedad civil han intentado, sin éxito, influir en el proceso de nominación de su titular por parte del Senado. Sin embargo, en virtud de que su designación es altamente política, y depende del resultado de las negociaciones entre los partidos políticos representados en el Congreso, las candidaturas de destacados defensores de los derechos humanos postulados por la sociedad civil para la presidencia de este importante organismo han fracasado invariablemente. El resultado más tangible de su actividad y de la presión que ejercen ha sido, hasta el momento, un proceso más transparente, pero nada más.

<sup>48</sup> *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, disponible en <[http://www.derechoshumanosdf.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&cid=24&Itemid=27](http://www.derechoshumanosdf.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&cid=24&Itemid=27)>, página consultada el 20 de enero de 2012.

<sup>49</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005*, México, CDHDF, 2006; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso New's Divine. Julio 2008*, México, CDHDF, 2008; y Niels Uildriks, *op. cit.* pp. 35-61.

Por otra parte, la sociedad civil mexicana ha hecho uso de ciertos mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos en México, cuyo empleo puede rastrearse desde 1989, año en que el Partido Acción Nacional (PAN), en aquel entonces partido de oposición, como parte de su estrategia para impugnar elecciones fraudulentas acudió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para refrendar los derechos políticos en el país. Cinco años más tarde, a raíz del levantamiento zapatista de 1994 en Chiapas, las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a utilizar el sistema internacional de derechos humanos de manera sistemática, en un esfuerzo por reducir el abuso y la violencia empleados para reprimir este conflicto armado de corta duración.

Los regímenes priistas desplegaron una actitud sumamente defensiva frente a la presión externa en materia de derechos humanos y democracia, justificándose bajo falsos argumentos de soberanía nacional. Esta situación cambió a partir de la alternancia en el año 2000. Como resultado de la apertura al escrutinio internacional del gobierno de Fox, México recibió la visita de quince expertos y relatores especiales de la ONU y la OEA en el curso de tres años, de 2001 a 2003. Sus informes y recomendaciones, a menudo dirigidas a abordar aspectos estructurales de las instituciones de seguridad y justicia del país, llevaron a ese gobierno a proponerle a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos la realización de un diagnóstico sobre los obstáculos para el ejercicio de los derechos humanos en México, como base para la elaboración posterior de un Programa Nacional de Derechos Humanos.

El proceso de elaboración de este documento fue realizado por un grupo de expertos independientes elegidos por un comité integrado por autoridades de gobierno, la ONU, la sociedad civil y las comisiones públicas de derechos humanos. Asimismo, contó con la participación de cientos de organizaciones de la sociedad civil de toda la república. El diagnóstico intentó identificar dichos obstáculos estructurales que impiden el disfrute de los derechos humanos en el país, tomando como punto de partida las recomendaciones formuladas por los sistemas universal y regional de protección de los mismos, de los que México es parte. Cubre toda la gama de derechos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como los de sectores vulnerables. Examina la situación de la protección de los derechos humanos en México y la de los defensores de éstos. Contiene 31 recomendaciones principales y numerosas propuestas por cada capítulo. Entre ellas destaca la reforma del sistema de justicia como la más importante.

Por desgracia, este ejercicio de evaluación y diseño de política pública, fue objeto de un ataque concertado en 2003, encabezado por el entonces presidente de la CNDH y

miembros de la élite política. Aunque fue publicado por la OACNUDH, no se utilizó como base para el Programa Nacional de Derechos Humanos producido finalmente por el gobierno de Fox. Por otro lado, este Programa ha sido sustituido por otro programa en el gobierno actual, que no ha tenido un impacto significativo en la política gubernamental, más allá de algunas acciones aisladas.<sup>50</sup> Estos sucesos alejaron a varias organizaciones civiles de derechos humanos del gobierno, especialmente las más cercanas a la oposición política, y reforzaron sus dudas iniciales respecto a colaborar con un gobierno del que sentían desconfianza.

La introducción de normas internacionales de derechos humanos en el ordenamiento jurídico a través de la reforma de la Constitución es un proceso que apenas comienza, y que como se mencionó en la sección anterior, fue votado recientemente por el Congreso de la Unión después de 10 años de esfuerzos. El proceso comenzó a fines del año 2000, durante el periodo de transición a partir de la elección de Vicente Fox, gracias al trabajo de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, liderada por Porfirio Muñoz Ledo e integrada por destacados políticos, intelectuales, académicos y miembros de la sociedad civil. Posteriormente, fue retomado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y contó con la participación activa de varias organizaciones civiles de derechos humanos. Finalmente fue retomada por la propia Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y aprobada por el Congreso y las legislaturas locales en el mes de mayo de 2011.

En el ámbito regional, México aceptó la competencia de la Corte IDH de la OEA en 1998, al tiempo que el gobierno de Ernesto Zedillo rechazaba las recomendaciones de la CIDH, el otro órgano del sistema regional de protección de los derechos humanos. El gobierno de Fox implementó un sistema de revisión de estos casos, con el ánimo de encontrar solución a los mismos en una suerte de “solución amistosa” bajo la supervisión de la propia CIDH. Esta apertura produjo un alud de peticiones al sistema interamericano de protección de derechos humanos, que llegó a recibir más de un centenar de peticiones individuales en pocos años. Este esfuerzo ha comenzado a dar fruto, pues ya se cuentan seis sentencias condenatorias de la Corte IDH contra el Estado mexicano, las cuales versan sobre el menoscabo de los derechos políticos de los ciudadanos, la práctica de la desaparición forzada de miembros de la oposición política en la década de 1970, la impunidad

<sup>50</sup> Al respecto, véase Konrad Adenauer Stiftung y Centro Jurídico para los Derechos Humanos, *Bases para la construcción de una verdadera política de Estado de derechos humanos en México*, México, KAS/CJDH, 2011.

de los asesinatos y otros crímenes de mujeres en Ciudad Juárez, así como la violación sexual y la tortura de campesinos e indígenas en el estado de Guerrero.

De la misma manera, se estima que en este período centenares de peticiones fueron enviadas por organizaciones de la sociedad civil mexicana a los diversos mecanismos de protección y supervisión de los derechos humanos de las Naciones Unidas. La mayoría de éstas se refieren a violaciones al derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad y a las garantías de debido proceso. Este alud de comunicaciones despertó el interés de las Naciones Unidas en la situación de los derechos humanos en México. Por lo demás, en la actualidad, las organizaciones civiles participan activamente en los procesos de revisión de las obligaciones convencionales de México y en la Evaluación Periódica Universal llevada a cabo por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Durante el gobierno de Fox se firmaron acuerdos con varios organismos multilaterales para promover los derechos humanos en campos como la educación, la asistencia electoral, la armonización legislativa con los tratados internacionales de derechos humanos y el fortalecimiento del sistema nacional de protección de estos derechos. Asimismo, el país se adhirió a nuevos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos como la Corte Penal Internacional, entre otros, y eliminó reservas en otros con el ánimo de acercarlos a peticionarios individuales. Desgraciadamente, muchas de estas iniciativas han ido perdiendo fuerza por falta de apoyo y voluntad política.

Quizá la iniciativa más importante de la post-transición para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática haya sido la promulgación de una ley de transparencia que mandató el derecho de acceso a la información pública y la creación de un órgano autónomo del Estado para supervisar su aplicación: el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Esta iniciativa, producto de los esfuerzos de la sociedad civil, organizada en el llamado *Grupo Oaxaca*, estableció el carácter público de la información gubernamental. La ley contiene, además, una cláusula especial para la información relacionada con los crímenes de lesa humanidad y violaciones graves de los derechos humanos y prohíbe su ocultamiento.<sup>51</sup>

Una reforma a la Constitución en 2007 sentó las bases para garantizar de forma efectiva el derecho a la información al establecer lineamientos obligatorios, tanto en materia normativa como respecto al funcionamiento y obligaciones de las entidades federativas y las instituciones garantes de éste derecho a nivel nacional. A cuatro años de

---

<sup>51</sup> Human Rights Watch, *Informe anual 2003 (Los sucesos de 2002)*. México, Nueva York, HRW, 2003, pp. 1-5.

dicha reforma, el derecho a la información ha crecido considerablemente como un derecho subjetivo, pero aún no genera una verdadera cultura de la transparencia que permita a los ciudadanos y al gobierno acceder a la información necesaria para garantizar y ejercer otros derechos fundamentales como el acceso a la justicia o la libertad de expresión.

Las principales complicaciones relacionadas con el derecho a la información son, además de las múltiples disposiciones que establecen aquellos tipos de información reservada por razones de seguridad nacional y otras, las deficiencias normativas que impiden contar con mecanismos eficaces para acceder a la información, impugnar las respuestas gubernamentales y la insuficiencia de capacidades institucionales de los órganos garantes en todo el país que se reflejan en la falta de autonomía, imparcialidad, especialización y profesionalismo en el desempeño de sus funciones. Aunado a ello, la enorme disparidad en la normatividad vigente con respecto al derecho a la información en los distintos estados de la república, es un obstáculo más para el ejercicio de este derecho.<sup>52</sup>

En los últimos años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación comenzó también a desempeñar un papel interesante en la búsqueda de la rendición de cuentas por violaciones de derechos humanos, a través de la utilización de un medio horizontal de control constitucional que le permitía investigar una situación de “grave violación de garantías individuales” cuando esta ocurriera y hacer recomendaciones a los órganos de gobierno. Dicha facultad de la Corte ha sido transferida, con la anuencia de la propia Corte, a la CNDH a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional en la materia. Sin embargo, hacemos referencia a la misma por la trascendencia que llegaron a tener sus informes a pesar de su carácter no vinculante. El máximo tribunal entendió que una grave violación de estas garantías se produce cuando las autoridades competentes no han cumplido con su deber legal de proporcionar los recursos adecuados a un estado generalizado de los abusos de los derechos fundamentales de las personas. Este curioso mecanismo era discrecional, remontando su origen a 1917, aunque fue utilizado sólo una vez, en 1946, antes de que comenzara la transición a la democracia. A partir de 1996 se activó un total de cinco veces, teniendo resultados mixtos y difíciles de determinar. Ciertamente estas intervenciones de la Corte no dieron lugar a la justicia ni a la reparación de las víctimas, pero indudablemente aumentaron la conciencia pública respecto de muchos casos

<sup>52</sup> Carlos Nobara y Marla Cortés, “Transparencia, derecho a la información y rendición de cuentas”, notas del proyecto de investigación, en Mariclaire Acosta Urquidi (coord.), *Superando la cultura de la impunidad de los delitos graves contra mujeres y niñas en México*, México, División de Estudios Internacionales del CIDE, 2011.

destacados que se refieren a la falta de acceso a la justicia y a los abusos de los cuerpos de seguridad.<sup>53</sup>

Todas estas iniciativas han contribuido sin duda a fomentar el cambio, pero también han sido claramente insuficientes. Al carecer de apoyo político suficiente y sostenido, no han logrado atacar significativamente las causas subyacentes de la violación de los derechos humanos. La corrupción, la colusión con poderes fácticos como la delincuencia organizada y la prevalencia de preocupaciones más frívolas, como la lucha por retener el poder en un contexto político altamente polarizado, han sustituido cualquier intento sostenido por establecer la rendición de cuentas en materia de derechos humanos y la construcción de un auténtico Estado democrático de derecho. Algunos de estos logros se perdieron, como es el caso de los tímidos intentos de enjuiciar a los autores de los abusos del pasado o las recomendaciones de largo alcance de la Suprema Corte. A pesar de su retórica a favor de los derechos humanos, el gobierno actual ha optado por priorizar “la guerra contra las drogas” y ha mostrado su falta de interés en la búsqueda de una fuerte agenda de derechos humanos. El estancamiento actual de las fuerzas políticas del país, junto con la ausencia de una presión sostenida, fuerte y estratégica de la sociedad civil han dado lugar a una regresión franca de los derechos humanos.

Las medidas adoptadas hasta el momento no han modificado radicalmente el patrón de abuso. En muchos casos, incluso generaron una fuerte reacción en contra de cualquier intento de reforma en la materia, lo cual es especialmente evidente dentro de la nomenclatura oficial de los derechos humanos, lo que ha llevado a la reducción de la agenda en la materia en el debate político nacional. Por fortuna, algunas de estas medidas lograron atraer a nuevos actores al campo de los derechos humanos en México, sobre todo de la comunidad académica y la internacional. Gracias a ello, algunos resultados positivos se han obtenido para incidir en los patrones añejos de abuso e impunidad que imperan todavía.

Pero se requiere mucho más para que México se convierta en un país moderno, respetuoso de la ley, con un registro de mejora de los derechos humanos. Lograr esto significa muchas cosas, aparte de la necesaria reforma de las instituciones que se ocupan de la seguridad pública y la administración de justicia. Se requiere la incorporación

---

<sup>53</sup> Los casos analizados por la SCJN desde 1946 fueron: la masacre de ciudadanos simpatizantes del Partido Acción Nacional (PAN) a partir de las elecciones fraudulentas en León, Guanajuato (1946); la masacre de campesinos en Aguas Blancas, Guerrero (1996); la represión violenta de protestas sociales en los estados de México (Atenco) y Oaxaca (2007); el secuestro y la detención arbitraria de la periodista y defensora de derechos humanos, Lydia Cacho (2007); y la responsabilidad de funcionarios públicos en la muerte de 49 infantes en la Guardería ABC de Hermosillo, Sonora (2010).

efectiva de las normas internacionales de derechos humanos en la legislación nacional y la resocialización y formación de abogados, jueces y agentes del orden. La mayoría de los funcionarios del Poder Judicial y de los abogados litigantes no utiliza en su práctica profesional el derecho internacional de los derechos humanos, el cual debería enseñarse como obligatorio tanto a estudiantes de derecho como a integrantes del Poder Judicial y ser una parte vital en la preparación constante de la carrera judicial.<sup>54</sup> También significa mejorar las comisiones locales de derechos humanos y ayudar a las organizaciones de la sociedad civil a construir y mejorar sus capacidades. Por último, pero no menos importante, se requiere un cambio profundo en la cultura política e institucional del país.

Nada de esto podrá lograrse si no existe un acuerdo de que estas cuestiones son cruciales para el desarrollo democrático de México y la estabilidad del país. Esto significa que las escuelas, universidades, organizaciones profesionales y no gubernamentales, sindicatos, medios de comunicación y partidos políticos deben unirse en un esfuerzo nacional para construir un consenso y ayudar a producir las reformas y los cambios que el país tanto necesita. Sin este esfuerzo, los pequeños progresos en materia de derechos humanos y gobernabilidad democrática desaparecerán. La sociedad civil está llamada a ayudar a construir este consenso.

## PERSPECTIVAS FUTURAS

Obviamente, como todo lo demás, el futuro de los derechos humanos será determinado por factores políticos, especialmente en función del grado en que la paz y la gobernabilidad democrática se puedan consolidar en el México de hoy. En la actualidad, el panorama es turbio y amenazador. Pese a los avances descritos en las secciones anteriores, el desarrollo democrático del país está paralizado dado el fracaso de la élite política para construir una visión compartida del futuro del país, basada en un consenso político en torno a las reformas institucionales básicas necesarias para que México pueda desarrollarse y convertirse en una democracia sólida. Los partidos políticos están en crisis, acosados por las luchas de poder, la fragmentación y la corrupción. La actividad política está desacreditada y la sociedad civil vive una extraña combinación de acoso violento y libertad, está

---

<sup>54</sup> Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *op. cit.*

débil y desarticulada, en busca de una causa común como en el pasado reciente cuando la lucha por elecciones democráticas fue un factor unificador.

En la última década del siglo pasado, durante la llamada “transición política” –hoy puesta en duda por algunos analistas políticos–<sup>55</sup> las organizaciones de la sociedad civil jugaron un papel importante. Su intervención influyó positivamente en muchas iniciativas de cambio, aumentando la percepción de su importancia a un grado que nadie se había atrevido siquiera a soñar apenas algunos años antes. El régimen político estaba tan desacreditado y carente de legitimidad que cedió con facilidad a la presión pública. Esto llevó a una especie de “efecto espejismo” en el sector en su conjunto, que lo llevó a creer que tenía más poder e influencia de la que realmente tuvo. También ocultó la dinámica política real en la que otros actores, especialmente los partidos políticos, hacían sus negociaciones y acuerdos sin realmente tomar en cuenta las demandas de la sociedad.

El tiempo y los fracasos desalentadores de esta década han demostrado que la sociedad civil, y especialmente las organizaciones no gubernamentales, son actores importantes, pero que todavía carecen de la fuerza y de las herramientas para tener un efecto sostenido en la formación de políticas públicas, especialmente las que tienen que ver con los temas de seguridad y justicia. La curva de aprendizaje ha sido dura y difícil, y se han desperdiciado muchas oportunidades de incidir en forma significativa. Sin embargo, una lección es clara: hoy en día México, con todos sus desafíos y dilemas, no puede permitirse el lujo de ignorar a sus ciudadanos y a sus organizaciones. La ciudadanía en México ha estado clamando por la seguridad pública durante muchos años. Una y otra vez ha recibido la línea dura y las políticas coercitivas a cambio de seguridad real, y una y otra vez estas políticas han fracasado, cada vez con mayores costos y peligros para la sociedad en su conjunto. La exacerbación actual de este tipo de enfoque para hacer frente a una amenaza, sin duda grave, está llegando a límites intolerables. Ha llegado el momento para el movimiento de derechos humanos de hacerle frente a la necesidad urgente de vincular los conceptos de la gobernabilidad democrática, la seguridad, la justicia y los derechos humanos en una estrategia coherente para ayudar a reconstruir una sociedad profundamente fragmentada y desintegrada, y para establecer la presencia del Estado –no sólo de su capacidad coercitiva– en el dominio público.

---

<sup>55</sup> Véase, por ejemplo, Sergio Aguayo Quezada, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, México, Taurus (Pensamiento), 2010.

Al respecto, en los últimos años comienzan a aparecer signos muy alentadores que esperemos puedan dar fruto a mediano plazo. Ya desde el mes de junio de 2004, el Distrito Federal vivió una de las principales movilizaciones sociales encausadas por el tema de la seguridad. El rápido aumento de crímenes de alto impacto social, principalmente de secuestros, y el incremento en la violencia utilizada para la comisión de dichos delitos, llevó a cientos de miles de personas a salir a las calles en silencio para exigir a las autoridades acciones concretas que pusieran fin a este flagelo.

Cuatro años más tarde la sociedad saldría nuevamente a las calles en agosto de 2008, impulsados esta vez por dos casos emblemáticos que sacudieron al país –el secuestro y asesinato de Fernando Martí, hijo del empresario Alejandro Martí, presuntamente cometido con la connivencia de policías, y el caso de Silvia Vargas Escalera, hija del deportista y ex funcionario de gobierno Nelson Vargas, igualmente secuestrada y encontrada muerta meses más tarde. Aunque las cifras varían, se estima que la movilización convocó a poco menos de un millón de asistentes, quienes bajo el lema de ‘Iluminemos México’ marcharon nuevamente hasta el Zócalo capitalino para exigir del gobierno mayor seguridad.

En agosto de 2010 el presidente Felipe Calderón convocó a distintos actores públicos a dialogar con el fin de alcanzar un compromiso expreso frente al combate a la delincuencia organizada y dejar en claro que la responsabilidad para ello es compartida y no únicamente del Ejecutivo federal. Las reuniones, celebradas en las instalaciones del Campo Marte, incluyeron a gobernadores, presidentes municipales, dirigentes partidistas, representantes del Poder Judicial, líderes religiosos, empresarios, académicos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.

Durante estas reuniones se plantearon distintas alternativas para modificar la estrategia federal para combatir al crimen organizado, entre las que destacaron la legalización o despenalización de las drogas; la creación de un fondo para indemnizar a los familiares de las víctimas de la actual guerra contra el crimen; mejorar la información que el gobierno difunde sobre el combate a la delincuencia; así como reforzar los indicadores para la medición de la criminalidad y los avances del gobierno en la materia.<sup>56</sup>

El presidente Calderón convocó nuevamente a unas mesas de diálogo en enero de 2011 para evaluar lo hecho hasta el momento. Sin embargo, poco efecto han tenido

---

<sup>56</sup> José Gerardo Mejía y Jorge Ramos Pérez, “Culminan diálogos por la seguridad”, en *El Universal*, México, 12 de agosto de 2010.

dichos diálogos, pues más allá de las declaraciones, no se ha hecho gran cosa para llevar a la práctica los cambios sugeridos.

Una vez más, el 8 de mayo de 2011, cientos de miles de personas salieron nuevamente a las calles a exigir mayor seguridad al gobierno. Esta vez con la consigna de poner un alto a la impunidad y a la violencia que azota actualmente al país, exigiendo un cambio en la estrategia gubernamental de combate al crimen organizado. Bajo el liderazgo del poeta Javier Sicilia, quien sufrió la muerte de su hijo semanas atrás a causa del combate a la delincuencia, se realizó una marcha que salió desde Cuernavaca –lugar de origen del poeta– y que culminó con un mitin en el Zócalo, en donde se dio lectura al “Pacto Nacional”, documento que se ha tomado como pliego petitorio del movimiento ciudadano en aras de poner fin a la violencia.

En tal documento se precisa la oposición a la actual estrategia de combate a la delincuencia organizada, basada fundamentalmente en la militarización y la confrontación violenta, “privilegiando un proceso de militarización intensivo y extensivo de la seguridad pública”.<sup>57</sup> De acuerdo con el mismo documento, los distintos intentos del gobierno por atacar el problema de la seguridad, como el programa Todos somos Juárez, han fracasado, pues todos han carecido de una perspectiva de justicia.

Por ello, se proponen seis acciones concretas que incluyen tanto a la sociedad civil como a las autoridades para articular una nueva estrategia que impulse los cambios de fondo que el país necesita. En primer lugar, se exige verdad y justicia, lo que implica el esclarecimiento de todos los asesinatos, desapariciones, secuestros y otros delitos que agravan a la sociedad para que los responsables sean llevados ante la justicia. Como muestra de compromiso de las autoridades a este respecto, se fija un plazo de tres meses para presentar a los autores de algunos casos emblemáticos, como el asesinato de la familia Reyes Salazar, de la masacre en Villas de Salvárcar o de los jóvenes de Morelos entre los que se encontraba Juan Francisco Sicilia.

En segundo lugar, se exige poner fin a la estrategia de guerra con enfoque militarista y asumir un enfoque de seguridad ciudadana basado en el respeto por los derechos humanos, que evite la participación del Ejército en tareas policiales. Como muestra de ello, se exigió a los Congresos estatales la aprobación de la reforma constitucional en

---

<sup>57</sup> Red por la Paz y la Justicia. Morelos, *Propuestas para un Pacto Nacional*, 11 de mayo de 2011, disponible en <<http://redporlapazyjusticia.org/?p=1094>>, página consultada el 23 de enero de 2012.

materia de derechos humanos, así como el rechazo de la Ley de Seguridad Nacional, que actualmente se discute en el Congreso.

Tercero, la exigencia de combatir la corrupción y la impunidad, para lo cual se requiere una amplia reforma en la procuración y administración de justicia para dotar de verdadera autonomía al Ministerio Público y al Poder Judicial, así como el impulso a la reforma de justicia penal de 2008 y el establecimiento en todo el país de los juicios orales.

Aunado a ello, en cuarto lugar se exigen medidas concretas para combatir la raíz económica que permite amplias ganancias a la delincuencia organizada mediante el lavado de dinero. Asimismo, el quinto punto exige dar mayor atención a la población juvenil mediante políticas económicas y sociales que generen oportunidades reales de educación, salud, cultura y empleo para jóvenes, principales víctimas de esta estrategia.

Finalmente, el sexto punto se refiere a modificaciones al sistema político-electoral del país para garantizar una democracia participativa y representativa. Para ello se exigen mayores medios e instrumentos de participación ciudadana, tales como la consulta popular, candidaturas independientes, renovación de mandato y acciones colectivas.

La marcha a la ciudad de México fue seguida, poco después, de la llamada “Caravana del Consuelo”, que recorrió algunos de los Estados del país más tocados por la violencia criminal y culminó en Ciudad Juárez. Durante la Caravana, se presentaron numerosos testimonios de víctimas, familiares y amigos que han sufrido la falta de investigación, persecución y enjuiciamiento de los responsables, de los cuáles no sólo se sospecha que sean miembros del crimen organizado, sino integrantes de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad. Poco después, el presidente Calderón recibió a los convocantes del movimiento y a algunas de las víctimas más representativas, en el alcázar de Chapultepec, en un diálogo en el que éste pidió perdón a las víctimas, a la vez que reiteró la pertinencia de su estrategia de combate al crimen organizado. El encuentro produjo algunos compromisos concretos por parte del gobierno, sobre todo respecto a la investigación de algunos casos emblemáticos y la discusión de una ley para la protección de las víctimas. Está prevista una próxima reunión para discutir una propuesta de cambio de estrategia en el combate al crimen organizado.

Sea cual fuere el destino final de este movimiento emergente, no cabe duda que ha tenido la enorme virtud de visibilizar a las víctimas del delitos y de la política de seguridad del gobierno y centrar la atención pública en los efectos de ésta.

Aún es muy pronto para saber si esta última iniciativa de la sociedad civil organizada tendrá éxito en modificar algunas de las causas que propician la violación sistemática

de los derechos humanos en el país y su persistente impunidad. En todo caso, ha puesto de relieve la necesidad de que el gobierno mexicano, tome acciones inmediatas para frenar las violaciones de derechos humanos como lo son las desapariciones forzadas y la falta de investigación de los crímenes que ocurren en todos los estados de la república.<sup>58</sup>

Si el gobierno de Felipe Calderón es consecuente con sus promesas deberá tomar medidas para proteger efectivamente el derecho inalienable a la verdad, el deber de la memoria, el derecho a saber de las víctimas y las garantías destinadas a hacerlo efectivo. Todos ellos derechos fundamentales e inalienables reconocidos a nivel internacional.<sup>59</sup>

De no ser el caso, que es lo más probable, la sociedad civil organizada y especialmente el movimiento de los derechos humanos, tiene la obligación de incorporar estos reclamos en su agenda.

---

<sup>58</sup> La Corte IDH estableció que “A la luz de las obligaciones generales consagradas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, los Estados Partes tienen el deber de tomar las providencias de toda índole para que nadie sea sustraído de la protección judicial y del ejercicio del derecho a un recurso sencillo y eficaz, en los términos de los artículos 8 y 25 de la Convención.” Véase Corte IDH, *Caso Barrios Altos vs. Perú (Fondo)*, Sentencia del 14 de marzo de 2001, serie C, núm. 75, párr. 41.

<sup>59</sup> “Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad”, en Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Impunidad. Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de Principios para la Lucha contra la Impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, pp. 5-19.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Mariclaire, y Esa Ennelin, “The ‘Mexican Solution’ to Transitional Justice”, en Naomi Roth-Arriaza y Javier Mariezcurrena (eds.), *Transitional Justice in the Twenty-First Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 94-119.
- Aguayo Quezada, Sergio, *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, México, Taurus (Pensamiento), 2010, 400 pp.
- , y Javier Treviño Rangel, “Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación”, en *Foro internacional*, vol. 47, núm. 190, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 2007, pp. 709-739.
- Ai Camp, Roderic, “Armed Forces and Drugs, Public Perceptions and Institutional Challenges”, en Olson, Eric L., et al. (eds.), *Shared Responsibility. U. S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Washington, D. C., Mexico Institute del wWICS/Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego, 2010, pp. 291-326.
- , y Luis Escala Rabadán, *The Human Rights Movement and the Achievement of Democracy in Mexico*, tesis de maestría, California, Departamento de Sociología de la Universidad de California, mayo de 1994.
- Anaya, Alejandro, *Insecurity, Human Rights and the Definition of Government Preferences in Contemporary Mexico*, México, División de Estudios Internacionales del CIDE, 2010.
- Casar, María Amparo, “La alternancia: Diez años después 1. Ni mejores, ni peores”, en *Nexos*, núm. 392, agosto de 2010.
- Centro Nacional de Comunicación Social, “Se publica informe de la ONU sobre tortura y tratos inhumanos en cárceles mexicanas”, México, 11 de mayo de 2010.
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la independencia del Poder Judicial, la administración de justicia y la impunidad. Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Sr. Dato'Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Informe sobre la misión cumplida en México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, 52 pp.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005*, México, CDHDF, 2006, 348 pp.
- , *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso New's Divine. Julio 2008*, México, CDHDF, 2008, 294 pp.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Derechos humanos en México y diálogo bilateral con Estados Unidos: carta pública”, nota informativa, México, 14 de julio de 2010.

- , “La CIDH otorga medidas cautelares en favor de Silvia Vázquez y Blanca Mesina”, comunicado de prensa, México, 17 de junio de 2010.
- “Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad”, en Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Impunidad. Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de Principios para la Lucha contra la Impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, pp. 5-19.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Adición. Misión a México*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, 22 pp.
- Corporación Latinobarómetro, *Informe 2009*, Santiago de Chile, noviembre de 2009, 52 pp., disponible en <<http://e-lecciones.net/archivos/loultimo/LATINOBAROMETROLite%202009.pdf>>, página consultada el 19 de enero de 2012.
- Corte IDH, *Caso Barrios Altos vs. Perú (Fondo)*, Sentencia del 14 de marzo de 2001, serie C, núm. 75.
- , *El Hábeas Corpus* bajo Suspensión de Garantías (Artículos 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva oc-8/87 del 30 de enero de 1987, serie A, núm. 8.
- Cruz Angulo, Javier, “La reforma penal, ¿para qué es y con qué se come?”, en *El Universal*, México, 27 de julio de 2010.
- Del Valle, Alfredo, y Angelina del Valle, *Informe sobre la situación jurídica de los derechos humanos en México*, México, CMDPDH, 1996.
- Departamento de Estado de Estados Unidos, *2009 Human Rights Report: Mexico*, 11 de marzo de 2011, disponible en <<http://www.state.gov/drl/rls/hrrpt/2009/wha/136119.htm>>, página consultada el 19 de enero de 2012.
- “Desconfían ciudadanos de las instituciones que imparten justicia en el país. Se castiga solo el 1% de delitos”, en *Reforma*, 29 de agosto de 2009.
- El Universal*, México, 4 de agosto de 2010.
- Federación Internacional de Derechos Humanos, “Carta abierta conjunta al Secretario de Gobernación”, México, 1 de julio de 2010, 4 pp., disponible en <[http://www.fidh.org/IMG/article\\_PDF/article\\_a8245.pdf](http://www.fidh.org/IMG/article_PDF/article_a8245.pdf)>, página consultada el 20 de enero de 2012.
- Flores, Nancy, “Una farsa, la ‘guerra’ contra el narcotráfico”, en *Contralínea*, núm 184, 23 de mayo de 2010.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, en *Nexos*, núm. 392, agosto de 2010, pp. 27-35.
- Hernández, Evangelina, “Dudo de reforma judicial: Mancera”, en *El Universal*, México, 20 de julio de 2010.
- , “La reforma judicial, otra víctima del crimen”, en *El Universal*, México, 19 de julio de 2010.

- Human Rights Watch, *Impunidad uniformada. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública*, Nueva York, HRW, abril de 2009, 85 pp.
- , *Informe anual 2003 (Los sucesos de 2002)*. México, Nueva York, HRW, 2003, 5 pp.
- , *Lost in Transition. Bold Ambitions, Limited Results for Human Rights under Fox*, Nueva York, HRW, mayo de 2006, 148 pp.
- , *Mexico's National Human Rights Commission: A Critical Assessment*, Nueva York, HRW, febrero de 2008, 128 pp.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., *Bases de política criminológica para México*, México, Icesi, 20 pp., disponible en <[http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/bases\\_para\\_una\\_politica\\_criminologica.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/bases_para_una_politica_criminologica.pdf)>, página consultada el 20 de enero de 2012.
- Konrad Adenauer Stiftung y Centro Jurídico para los Derechos Humanos, *Bases para la construcción de una verdadera política de Estado de derechos humanos en México*, México, KAS/CJDH, 2011, 32 pp.
- Mejía, José Gerardo, y Jorge Ramos Pérez, “Culminan diálogos por la seguridad”, en *El Universal*, México, 12 de agosto de 2010.
- Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003, 246 pp.
- Mexico Institute del Woodrow Wilson Center, *A Broad Agenda for Deepening Mexico-U. S. Security Cooperation*, borrador, Washington, D. C., wwics, 12 de marzo de 2009.
- Nobara, Carlos, y Marla Cortés, “Transparencia, derecho a la información y rendición de cuentas”, notas del proyecto de investigación, en Acosta Urquidi, Mariclaire (coord.), *Superando la cultura de la impunidad de los delitos graves contra mujeres y niñas en México*, México, División de Estudios Internacionales del CIDE, 2011.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2009, 50 pp.
- , *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003, 192 pp.
- Payne, J. Mark, et al., *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, 332 pp.
- Polanska, Malgorzata, “Los homicidios y la violencia organizada en México”, en Benítez Manaut, Raúl, et al. (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, pp. 122-125.
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, 486

- pp., disponible en <[http://www.derechoshumanosdf.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24&Itemid=27](http://www.derechoshumanosdf.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=27)>, página consultada el 20 de enero de 2012.
- Raczynska, Agnieszka, “Defensores de derechos humanos en México: en la mayor vulnerabilidad”, en *dfensor*, año VIII, núm. 7, julio de 2010, pp. 6-10.
- Ramos, Jorge, “FCH ‘no esperará’ a que políticos se unan a la lucha”, en *El Universal*, México, 5 de agosto de 2010.
- Red por la Paz y la Justicia. Morelos, *Propuestas para un Pacto Nacional*, 11 de mayo de 2011, disponible en <<http://redporlapazyjusticia.org/?p=1094>>, página consultada el 23 de enero de 2012.
- SCJN, “Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (Interpretación del Artículo 129 de la Constitución)”, tesis P/J.38/2000 de jurisprudencia en materia constitucional, Pleno, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, abril de 2000, p. 549.
- , “Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Si bien pueden participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública, en situaciones en que no se requiera suspender las garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetos, con estricto acatamiento a la Constitución y a las leyes”, tesis P/J.36/2000 de jurisprudencia en materia constitucional, Pleno, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, abril de 2000, p. 552.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Tratados Internacionales Celebrados por México”, disponible en <<http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>>, página consultada el 19 de enero de 2012.
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Secretaría de Gobernación, disponible en <<http://www.setec.gob.mx>>, página consultada el 24 de enero de 2012.
- Seils, Paul, *A Promise Unfulfilled? The Special Prosecutor’s Office in Mexico*, Nueva York, ICTJ, junio de 2004, 39 pp.
- Shirk, David, “¿Eliminar la prohibición?”, en *El Universal*, México, 5 de agosto de 2010.
- Subcomité para la Prevención de la Tortura, *Informe sobre la visita a México del Subcomité para Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, CAT/OP/MEX/R.1, 27 de mayo de 2009, 87 pp.
- Uildriks, Niels, *Mexico’s Unrule of Law: Implementing Human Rights in Police and Judicial Reform under Democratization*, Lanham, Lexington Books, 2010, 313 pp.

# EL DESAFÍO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA IMPUNIDAD

Mariclaire Acosta Urquidi

## RESUMEN

*Durante la última década, México ha experimentado avances institucionales y políticos nada despreciables en materia de derechos humanos, justicia y democracia. Sin embargo, tales avances no han sido suficientes para abatir la inseguridad que recorre el país ni para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas, tanto de la delincuencia común como de violaciones a los derechos humanos. Es particularmente preocupante el incremento de ciertos delitos en los últimos años, especialmente los homicidios, secuestros, extorsiones, robos y violaciones sexuales, así como el aumento de violaciones graves a los derechos humanos. A pesar de ello, la política de combate a la delincuencia emprendida por el presidente Calderón a tan sólo a unos días de haber rendido protesta, lejos de contribuir a disminuir los índices delictivos ha llevado a un incremento de los mismos. Por ello, México requiere urgentemente de un cambio de estrategia; es necesario desarrollar una política de Estado comprensiva de combate a la inseguridad y la delincuencia que sea capaz de comprender el carácter integral del problema y se orienten a fortalecer soluciones democráticas y respetuosas de los derechos de las personas.*

## EL FENÓMENO DELICTIVO

La problemática delictiva en México no es nueva pero ha experimentado en años recientes un alza significativa, reflejada en el índice de victimización. Según los resultados de la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (Enicriv) de 2005, auspiciada

por el Instituto Interregional de Investigación de Justicia Penal de las Naciones Unidas y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la tasa de victimización general en México es 3% superior a la del promedio de otros países considerados en la encuesta. Entre los países participantes, México tuvo la tasa más alta de robos cometidos con violencia: 63% de éstos cometidos con arma de fuego. Asimismo, Grecia y México obtuvieron las tasas más altas de soborno de servidores públicos con 13.5 y 13.3%, respectivamente.<sup>1</sup>

Por otro lado, según datos del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (Icesi), una de cada 10 personas participantes en la encuesta nacional de victimización de 2008 reportaron haber sido víctimas de un delito. La Encuesta Nacional sobre Inseguridad en 2009, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), revela que 11 entidades federativas se encuentran a niveles iguales o superiores a la media nacional de victimización, de 14% de hogares en los cuales se registró alguna víctima del delito, un punto porcentual más que en 2007 y 2008.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., *Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización –ENICRIV–. Resumen*, México, Icesi, 2008, p. 12. La Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (Enicriv) –International Crime Victimization Survey (ICVS)– es realizada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) cada cinco años en más de 70 países. La ICVS fue realizada por primera vez en 1989 por el Ministerio de Justicia de los Países Bajos y posteriormente, en 1991, se desarrolló con la participación del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI, por sus siglas en inglés). En la actualidad es el proyecto empírico comparativo internacional más importante en el campo de la prevención del delito y del sistema de justicia penal que pone particular énfasis en los riesgos de la victimización y las experiencias de los ciudadanos de todo el mundo. La Enicriv cubre los siguientes delitos: robo de vehículo, robo en casa habitación, robo simple, robo con violencia, delitos sexuales, delitos de corrupción, fraude al consumidor, hechos relacionados con drogas y delitos motivados por discriminación. En México, la última Enicriv 2004/2005 estuvo a cargo del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. (Icesi), quien señaló que el procesamiento y análisis de la información de los 30 países y 33 ciudades participantes fue realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), cuya tarea concluyó en marzo de 2008. Esta información está disponible en <[http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/enicriv\\_resumen2008.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/enicriv_resumen2008.pdf)>, página consultada el 24 de enero de 2012.

Según David A. Shirk, la tendencia al alza de la actividad delictiva en México data de la década de 1970, especialmente a partir de la serie de crisis económicas que se dispararon en esa época y que continuaron hasta la década de los noventa. Estas crisis, acompañadas por esfuerzos severos de restructuración económica y devaluaciones monetarias, gestaron una tendencia de incremento de la delincuencia común, aunada a la influencia corruptora y la violencia del crimen organizado que se remontan más o menos al mismo periodo. Véase David A. Shirk, “Justice Reform in Mexico: Change & Challenges in the Judicial Sector”, en Eric L. Olson *et al.* (eds.), *Shared Responsibility. U. S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Washington, D. C., Mexico Institute del *wwics*/Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego, 2010, pp. 205-246.

<sup>2</sup> La media nacional es de 14% de hogares con víctimas del delito; las entidades con porcentajes equivalentes o mayores son: Distrito Federal (28%), Estado de México (21%), Sonora (16%), Chihuahua (16%), Baja California Norte

Con todo, pese a la importante incidencia de delitos comunes como el robo y la violación sexual, la principal fuente de violencia y de percepción de inseguridad en el país proviene de las actividades de la delincuencia organizada y de la política de seguridad implementada a fin de combatirla durante el presente sexenio (2006-2012), como se expone en los siguientes apartados.<sup>3</sup>

## LA IRRUPCIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

México vive un proceso de desbordamiento del crimen organizado que diariamente amenaza la paz y la tranquilidad de la población y pone a prueba tanto la fortaleza de sus estructuras de seguridad como la de sus instituciones jurídicas y políticas.

Existen diversas causas de este crecimiento desproporcionado de las actividades ilícitas organizadas, entre las cuales cabe señalar: *a)* la transnacionalización creciente del crimen; *b)* factores sociales, económicos y demográficos internos; *c)* una crónica impunidad y deficiente comportamiento del aparato de justicia; *d)* carencia de un marco normativo adecuado para hacer frente a la delincuencia organizada desde la perspectiva de seguridad ciudadana;<sup>4</sup> y *e)* la posición geográfica de México y la inserción del país en la globalización.

---

(16%), Aguascalientes (16%), Quintana Roo (15%), Nuevo León (14%), Puebla (14%), Baja California Sur (14%) y Jalisco (14%). Véase Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., *ENSI-7, Resultados Primera Parte. Nacionales y por entidad federativa, 2010*, México, Icesi, 2010, disponible en <[http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7\\_resultados\\_nacional\\_y\\_por\\_entidades\\_federativas.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7_resultados_nacional_y_por_entidades_federativas.pdf)>, página consultada el 24 de enero de 2012.

<sup>3</sup> Al respecto, cabe citar aquí la opinión de Kevin Casas Zamora, profesor-investigador del Brookings Institution en Washington, D. C., quien señala: “Es crucial entender que cuando Calderón convocó al Ejército mexicano para lidiar con los cárteles, la violencia en su país no estaba fuera de control. De hecho, la tasa de homicidios de México había caído casi a la mitad entre 1992 y 2006 [...] Para muestra sirve el [...] [caso de] Chihuahua. Este estado fronterizo, donde está localizada la atribulada Ciudad Juárez, hoy por hoy la ciudad más violenta del planeta, tenía 16 homicidios dolosos por 100 mil habitantes en el 2001. Al cierre de 2006, cuando asumió el presidente Calderón, tenía 18. Tres años después tenía 93”. Véase Kevin Casas Zamora, “¿Clavo o tornillo? La guerra del presidente Calderón”, en *Nexos*, núm. 399, marzo de 2011, pp. 20-23.

<sup>4</sup> En 2009 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó un informe sobre seguridad ciudadana, concepto que utilizaremos a lo largo de este documento y el cual se refiere a la obligación del Estado de garantizar la seguridad de sus ciudadanos frente al delito o a la violencia interpersonal o social. Si bien este derecho no se encuentra consagrado como tal en ningún instrumento jurídico internacional, la CIDH considera que la base de las obligaciones exigibles al Estado en materia de seguridad se encuentra a través de un cúmulo distinto de derechos consagrados en los instrumentos internacionales y regionales. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado

Sobre la transnacionalización creciente del crimen hay que recordar que el redimensionamiento de la delincuencia organizada es un fenómeno de larga maduración producido en el marco de importantes transformaciones internacionales y nacionales, ocurridas en los últimos cuarenta años. En el plano internacional los procesos de globalización no sólo han implicado apertura y liberalización de la circulación de capitales, bienes, servicios, información, comunicaciones e ideas del mundo de los negocios legales, sino también del ancho mundo de las actividades criminales.

El crimen organizado ya existía en el mundo previo a la globalización, pero sus actividades se veían limitadas por las dificultades que imponían las políticas monetarias y cambiarias de los estados nacionales y las restricciones a la circulación de divisas. La desregulación de los mercados financieros y el surgimiento y expansión de los paraísos fiscales facilitó la monetización de las ganancias del crimen organizado en divisas convertibles y fue un estímulo gigantesco a su empresarización. No es una casualidad que el surgimiento de los cárteles de la droga, primero en Colombia y después en México, ocurra en los años setenta, ochenta y noventa del siglo pasado, precisamente cuando se mundializan las políticas de desregulación de los mercados financieros e inicia un proceso de apertura comercial cuyo hito puede fijarse a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA) en 1994.

Hoy el mercado mundial de la droga supera en valor al del petróleo y en los paraísos fiscales hay depósitos que equivalen a 15% del PIB mundial y a más de 40% de la riqueza financiera global.<sup>5</sup> Lo anterior se combina con factores internos que facilitan la operación de la delincuencia organizada en países como México, que en los últimos 40 años ha sido escenario de importantes cambios demográficos y económicos que el Estado no ha sabido sintonizar, armonizar ni potenciar.

---

por el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad, a las garantías procesales y al uso pacífico de los bienes. Dicho informe fue acogido con beneplácito por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2010. Para más información, véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2009, disponible en <<http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>>, página consultada el 24 de enero de 2012.

<sup>5</sup> Esto fue manifestado por Paul Oquist, consultor de Naciones Unidas en temas de pobreza y desarrollo, durante una conferencia dictada al Ejército mexicano en Oaxaca en 2009. Véase César Verduga, Notas del proyecto de investigación, en Mariclaire Acosta Urquidí (coord.), *Superando la cultura de la impunidad de los delitos graves contra mujeres y niñas en México*, México, División de Estudios Internacionales del CIDE, 2011.

Las políticas de estímulo a la reducción de la tasa de natalidad, impulsadas en los setentas, dieron resultados y un país mayoritariamente de niños se transformó en un país mayoritariamente de jóvenes. Actualmente, según cifras del INEGI, habitan en México alrededor de 21 millones de jóvenes entre 15 y 24 años de edad, lo que representa aproximadamente 19% de la población total del país.<sup>6</sup>

Simultáneamente con su transformación demográfica, México cambió su modelo económico industrialista basado en la expansión de su mercado interno, por uno comercial fundado en el dinamismo de las exportaciones. Los resultados de ese modelo han sido buenos para las exportaciones, pero la transmisión de los impulsos dinámicos de la economía exportadora al conjunto de la economía ha sido muy débil. Según estudios técnicos, la economía mexicana necesita crecer al menos 5% cada año para absorber a la población joven que se incorpora al mercado laboral, así como 7% para arrancar fuerza de trabajo del subempleo y el empleo precario y llevarla hacia el empleo decente. Sin embargo, como promedio anual en los últimos 10 años, la economía mexicana ha crecido apenas 2%, con todas las consecuencias negativas de esa falta de dinamismo.<sup>7</sup>

Una de esas consecuencias negativas más sensibles y de mayor impacto en la situación de la seguridad pública es la cuestión de la juventud. Según estudios de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en nuestro país hay 7.5 millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan.<sup>8</sup> Ellos son el sustento demográfico y la fuerza de trabajo de reserva del crimen organizado. Recientemente se calculó que unas 468 mil personas trabajan en México en actividades relacionadas con el comercio ilícito de drogas, cinco veces más personas que el total de la industria maderera mexicana y tres veces más que el personal de Pemex, la compañía petrolera con mayor número de empleados del mundo.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y Vivienda 2010*, México, INEGI, 2011.

<sup>7</sup> Véase Laura Rodríguez G., *Políticas públicas para promover el empleo juvenil y el emprendedurismo de los jóvenes en México. Una visión hacia la recuperación económica*, Documento preliminar, México, Proyecto Prejal de ort, mayo de 2010.

<sup>8</sup> El 25 de marzo de 2011, el gobernador de Chihuahua, César Duarte, anunció que, con el fin de evitar que los jóvenes que no estudian ni trabajan –los llamados *ninis*– sean reclutados por las bandas del crimen organizado, presentará al Congreso de la Unión una iniciativa para que se establezca como obligatoria la realización del servicio militar nacional por tres años. Véase Juan Manuel Cruz, “Duarte propone que ‘ninis’ ingresen al Ejército”, en *El Universal*, México, 25 de marzo de 2011.

<sup>9</sup> Viridiana Ríos, “¿Quién se vuelve narco y por qué? El perfil del narcotraficante mexicano”, en *Este País online*, agosto de 2009, disponible en <[http://www.gov.harvard.edu/files/uploads/Rios\\_EstePais\\_DealersS.pdf](http://www.gov.harvard.edu/files/uploads/Rios_EstePais_DealersS.pdf)>, página consultada el 25 de enero de 2012.

La nueva realidad política y económica de México ha expuesto a los jóvenes a un futuro incierto, como el descrito por Boaventura de Sousa, en donde la educación y el empleo se encuentran severamente reducidos, lo que conlleva a una etapa de desesperanza, frustración y malestar social, alimentado a su vez por las fallas estructurales del sistema neoliberal, tales como la creación de falsas expectativas, el individualismo y el incremento de la discriminación basada en el acceso a las nuevas tecnologías. La falta de propósitos de vida de esta generación ha generado a su vez un vacío de oportunidades, dando lugar a la estigmatización de aquellos que por causas ajenas a sí mismos se ven rezagados del proceso productivo y son así excluidos del sistema.<sup>10</sup>

Tal situación ha llevado a una gran cantidad de jóvenes a involucrarse activamente en actividades delictivas, lo que ha llevado a su vez a las organizaciones del crimen organizado a encontrar en ellos una fuerza de trabajo altamente rentable. Estimaciones de organizaciones no gubernamentales han concluido que alrededor de 30 000 jóvenes menores de 18 años cooperan con grupos criminales de distintas formas, involucrándose en la comisión de al menos 22 delitos.<sup>11</sup>

Lo anterior se traduce en una fuerte presión sobre el sistema de seguridad pública, puesto que mientras las filas de la delincuencia organizada son continuamente alimentadas por la alta cantidad de jóvenes sin oportunidades de empleo o educación, en México hay un total aproximado de entre 360 mil y 409 536 policías tanto judiciales como preventivos, con ingresos promedio mensuales de 6 229.02 pesos mexicanos.<sup>12</sup>

En este sentido, la misma Secretaría de Seguridad Pública reconoció que el aumento de la delincuencia organizada y los asesinatos violentos en el país tienen su origen en la falta de empleo bien remunerado y en oportunidades de estudio para millones de jóvenes, quienes al no tener oportunidades, son blanco fácil de los criminales.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Boaventura de Sousa Santos, “Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia”, en *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Trotta (Estructuras y Procesos. Ciencias Sociales), 2005, pp. 195-234.

<sup>11</sup> Red por los Derechos de la Infancia en México, *Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*, México, Redim, enero de 2011, p. 18.

<sup>12</sup> Estas cifras han sido tomadas de diferentes fuentes y elaboradas a lo largo de los últimos dos años. Para más información, véase Elena Azaola, *Crimen, castigo y violencias en México*, Quito, Flacso/MDMQ (serie Ciudadanía y Violencias, núm. 5), 2008, p. 54.; y Edith Olivares Ferreto, *Análisis político. Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública*, México, Friedrich Ebert Stiftung, diciembre de 2010, pp. 7-10.

<sup>13</sup> Enrique Méndez, “ssp: aumento de la delincuencia y ejecuciones, por falta de empleo”, en *La Jornada*, México, 28 de febrero de 2011.

En otro de los aspectos de su actual crisis, México registra niveles de impunidad del orden de 97%, ya que sólo 3% de los delitos que se denuncian llegan a sentencia. De la mano de la corrupción se forjó toda una cultura de la impunidad. Instituciones académicas como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) han documentado la ineficiencia del sistema de procuración de justicia y las debilidades del sistema de impartición de justicia, demostrando que en México se consignan menos casos de delitos contra la salud que en Chile, que tiene solo 15 millones de habitantes (el porcentaje de sentencias por ese delito es en México 10 veces menor).<sup>14</sup>

Como resultado de estas realidades, el crimen organizado ha debilitado instituciones, ha parasitado la economía legal, ha penetrado en la política y tiene bases de apoyo en sectores sociales empobrecidos. Un experto describe así el panorama actual del país sobre este tema:

Tres dimensiones exhibe hoy el crimen organizado en México: la de milicias de sicarios que dejan hileras de muertos a su paso; la de empresas clandestinas dedicadas al tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión; y la de cuasi gobiernos que venden protección, cobran impuestos e influyen en las decisiones de la autoridad.<sup>15</sup>

Por otra parte, México está aún distante de introducir las normas legales y buenas prácticas de gobierno establecidas en la normatividad internacional a la que se ha obligado en materia de corrupción y crimen organizado.<sup>16</sup> En relación con el crimen organizado, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (conocida como la Convención de Palermo), fue ratificada por México el 4 de marzo de 2003. En esta Convención se define a la delincuencia organizada como:

<sup>14</sup> Intervención de Ana Laura Magaloni ante miembros del Ejército mexicano, durante una reunión en Mexicali, Baja California, en 2009. Véase César Verduga, *op. cit.*

<sup>15</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Narcotráfico, S. A.", en *Nexos*, núm. 373, enero de 2009, p. 35.

<sup>16</sup> En relación con el tema de corrupción, México ha ratificado las tres principales convenciones internacionales en la materia: la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de la OEA, ratificada el 2 de junio de 1997; la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ratificada el 27 de mayo de 1999; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés), ratificada el 20 de julio de 2004. Al respecto, véase Jorge Chabat, *Combating Drugs in Mexico under Calderon: The Inevitable War*, México, CIDE (Documentos de trabajo, núm. 205), 2010, p. 3.

un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.<sup>17</sup>

No obstante lo anterior, el concepto de delincuencia organizada que está vertido en la Constitución mexicana no corresponde al estándar internacional. En ésta, la delincuencia organizada es definida como “una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”.<sup>18</sup>

Esta definición incorpora únicamente dos de los elementos señalados en la Convención de Palermo: el número de miembros del grupo y la permanencia de la organización. Sin embargo, deja de lado el resto de los elementos que acotan la definición y garantizan que ésta no sea aplicada de manera extensiva. Al dejar fuera de la definición los elementos de la concertación que debe de existir previamente y el lucro económico o de otro orden material que se buscara a través del delito, la definición en la Constitución pudiera abrir la puerta a muy amplias e indiscriminadas persecuciones penales.

México comparte una extensa frontera con Estados Unidos, que es el mayor consumidor de drogas del mundo, el primer exportador de armas ligeras de creciente letalidad, cuyos compradores son las bandas criminales mexicanas; y el mayor y más globalizado centro financiero del orbe, por cuyos circuitos internacionalizados circula dinero de procedencia lícita e ilícita.<sup>19</sup>

El Senado de Estados Unidos calculó en 2008 que unas 2 000 armas cruzan la frontera diariamente. Un reporte del Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense presentado el 8 de enero de 2008 por el senador Richard Lugar, señaló que dos mil armas atraviesan cada día los puestos fronterizos del norte del país. El documento afirma que “oficiales de aduanas corruptos (en ambos lados de la frontera) ayudan al tráfico de armas hacia México”. Si el dato resulta exacto, en los primeros dos años del

---

<sup>17</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 55/25 del 15 de noviembre de 2000, artículo 2, inciso a.

<sup>18</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de octubre de 2011, artículo 16.

<sup>19</sup> Véase César Verduga, *op. cit.*

gobierno de Felipe Calderón, un millón 460 mil armas habrían ingresado clandestinamente al territorio nacional. Según se desprende de una entrevista ofrecida al periódico *El País* por el ex procurador Eduardo Medina Mora (23 de noviembre de 2008), en el mismo lapso, sólo 27 mil de esas armas habrían sido aseguradas por las autoridades.<sup>20</sup>

La proporción entre armas introducidas y armas incautadas, al menos entre 2007 y 2008, muestra con claridad la enorme brecha entre la disponibilidad de armas para actividades delincuenciales y la escasa efectividad del gobierno en prevenirlo. Distintas autoridades estadounidenses han dado respuesta a las recurrentes demandas del presidente Calderón para paliar y combatir el tráfico de armas hacia México. No obstante, el progreso es poco. Durante 2009, agentes de la Dirección de Aduanas y Protección Fronteriza incautaron apenas 107 armas en todos los cruces a lo largo de los 3 200 km de frontera que van desde Brownsville, Texas, hasta San Diego, California. En 2010, únicamente 279 armas fueron incautadas.<sup>21</sup>

#### CONTROL Y CONTENCIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, ESPECIALMENTE EL NARCOTRÁFICO Y SU EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO

En años recientes se cuenta con una literatura creciente acerca del comportamiento y engranaje estructural de los cárteles mexicanos de narcotráfico, en la que se ha dado cuenta de los pactos que contuvieron la violencia y organizaron el mercado ilegal de estupefacientes durante los tiempos de los regímenes autoritarios priistas hasta el año 2000.<sup>22</sup> Un experto lo resume en las siguientes líneas:

<sup>20</sup> Véase Héctor de Mauleón, “Bajo fuego”, en *Nexos*, núm. 373, enero de 2009.

<sup>21</sup> Por su parte, la oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATFE, por sus siglas en inglés) reportó haber decomisado 2 633 armas durante 2009 en los cuatro estados colindantes con México; sin embargo, éstas fueron incautadas antes de que se intentara transportarlas a través de la frontera. Incluso si ese número se sumara al total, seguiría representando poco más de lo que se estima que pasa hacia México en un solo día. Véase “El imparable río de armas ilegales hacia México”, en *El Universal*, México, 6 de marzo de 2011.

<sup>22</sup> En un lúcido artículo publicado en *El Universal*, Lydia Cacho señala que “fue el priista Miguel Alemán quien como presidente en 1947 creó la DFS [Dirección Federal de Seguridad] una instancia con ‘poderes legales y fácticos’ para comunicarse con grupos delictivos y ‘premiarlos o sancionarlos, según su comportamiento’. Justo fue el coronel Carlos Serrano, representante del Ejército, quien recaudaba los ‘impuestos del narco’ para la Presidencia. Estas operaciones de colusión entre el poder unipartidista (PRI) terminaron hacia 1985”. Véase Lydia Cacho, “El pacto con el narco”, en *El Universal*, México, 18 de abril de 2011.

Durante el periodo de partido dominante, gobierno y crimen organizado mantuvieron una relación simbiótica basada en un pacto de no agresión. El pacto fue posible por la centralización política que imperaba en aquel periodo, en el que el gobierno federal o los gobernadores podían garantizar el cumplimiento de acuerdos con empresas criminales.<sup>23</sup>

De lo anterior da cuenta una declaración vertida por un ex gobernador de Zacatecas, Ricardo Monreal (hoy senador de la república), quien comentó en entrevista al diario *Milenio* (23 de septiembre de 2008) que el pacto entre el Estado y el narcotráfico versaba sobre el siguiente “Decálogo”:

1. No muertos en las calles; 2. No drogas en las escuelas; 3. No escándalos mediáticos; 4. Entrega periódica [al gobierno] de cargamentos y traficantes menores; 5. Derrama económica en las comunidades; 6. No proliferación de bandas; 7. Cero tratos con la estructura formal del gobierno (policías o funcionarios judiciales); 8. Cobrar errores con cárcel, no con la vida; 9. Orden y respeto en los territorios; 10. Invertir las “ganancias” en el país.<sup>24</sup>

El pacto resultó insostenible a partir de la alternancia partidaria en la Presidencia de la República, no solamente debido al cambio de partido político en el poder sino fundamentalmente debido a la creciente descentralización del campo político en México y el fenómeno de proliferación de bandas delictivas locales dedicadas a la venta de drogas en el mercado interno, que podían llegar a responder a acuerdos y complicidades con grupos políticos y/o económicos rivales.<sup>25</sup>

Esta política de tolerancia en el contexto de un sistema presidencialista autoritario, mantuvo bajos los niveles de violencia durante mucho tiempo. Sin embargo, tal política

---

<sup>23</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, *op. cit.*, p. 36.

<sup>24</sup> Héctor Tajonar, “¿Renovar el decálogo criminal?”, en *Milenio*, México, 10 de noviembre de 2010.

<sup>25</sup> Cabe citar aquí la opinión de Carlos Flores Pérez, quien señala que “En México, a diferencia de otros países de la región, las deficiencias estructurales del Estado eran subsanadas por la existencia de un régimen autoritario muy centralizado. Esto permitía al poder mantener un notable control sobre todos los actores sociales relevantes, incluyendo a la delincuencia organizada [...] No obstante, tras la liberación del régimen político, se suscitaron cambios. Hacia mediados de la década de los noventa, con la apertura de procesos más competitivos, la correlación de fuerzas varió y los escenarios ahora son menos uniformes”. Véase Carlos Flores Pérez, “Narcotráfico y política”, en Raúl Benítez Manaut *et al.* (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, pp. 109-111.

debilitó el estado de derecho y propició la corrupción entre autoridades civiles y militares. A la larga fortaleció a los cárteles y debilitó la capacidad del Estado para controlarlos.<sup>26</sup>

Por añadidura, el desmantelamiento de los cárteles de Cali y Medellín en Colombia tuvo como efecto perverso el fortalecimiento de los cárteles de la droga en México, quienes se dividieron los territorios en la llamada *Federación Mexicana*, que abarcó a los cárteles de Sonora, Sinaloa, Tijuana, Juárez y del Golfo. Hacia finales del gobierno de Vicente Fox, el equilibrio de poder entre los cárteles de la droga se rompió y dio pie a la confrontación abierta entre el cártel de Sinaloa y el del Golfo,<sup>27</sup> lo cual obligó a la administración Fox a lanzar una operación antidrogas llamada *México Seguro*, mediante la cual las fuerzas armadas y la Policía Federal Preventiva tomaron el control de ocho ciudades en los estados de Tamaulipas, Sinaloa y Baja California.<sup>28</sup>

Desde el inicio de su gobierno, el presidente Calderón implementó la confrontación directa a los cárteles mediante operaciones político-militares en los estados más afectados por el narcotráfico, como los mencionados anteriormente, a los cuales se han agregado otros como Michoacán, Chihuahua, Durango, Morelos, Guerrero y Nuevo León.

La política implementada por el actual gobierno federal de combate a la delincuencia organizada, particularmente al narcotráfico, se ha centrado en buscar reducir la oferta de drogas mediante decomisos de drogas, dinero, armas y vehículos, la erradicación de plantíos y detenciones de narcotraficantes, incluyendo el uso de medidas cautelares y técnicas de investigación preprocesales, tales como la prisión preventiva automática, el arraigo, los cateos y las intervenciones de comunicaciones. Para ello, el presidente Calderón ha basado su estrategia en tres ejes centrales. Por un lado, los operativos policiales y militares desplegados en diversos estados de la República, previamente descritos, y por el otro, una serie de reformas legales e institucionales, y una mayor cooperación internacional.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Jorge Chabat, *op. cit.*, pp. 3-6. Para un análisis detallado de la guerra entre cárteles, véase Héctor de Mauleón, *Marca de sangre. Los años de la delincuencia organizada*, México, Planeta (Temas de hoy), 2010.

<sup>27</sup> Al respecto, Luis Astorga señala que “la violencia desbordada de los últimos años en México ha sido generada principalmente por dos grandes coaliciones de traficantes originarias de dos estados de la federación: Sinaloa y Tamaulipas, con socios en distintas partes del país. Ambas surgieron y se desarrollaron cuando el sistema de partido de Estado dependía del campo político. La primera es más antigua y reinó sin competencia hasta finales de los años ochenta. La segunda, en cambio, es más reciente y logró colocarse por encima de sus competidores del noroeste en sólo un sexenio, la administración Salinas (1988-1994)”. Luis Astorga, “Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía”, en Raúl Benítez Manaut *et al.* (eds.), *op. cit.*, p. 106.

<sup>28</sup> Jorge Chabat, *op. cit.*, p. 6.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 7.

De esta manera, desde el inicio de su administración, el presidente Calderón decidió implementar una reforma de gran calado en la Policía Federal Preventiva, a la que se le cambió el nombre a Policía Federal. En adelante, este cuerpo, con el auxilio de las fuerzas armadas sería el pilar de la política de confrontación con los cárteles de la droga. Tal reforma incluyó la profesionalización de las fuerzas policíacas y la creación de un sistema integral de inteligencia, llamado *Plataforma México*, sistema que consiste en la interconexión de distintas bases de datos entre diversas dependencias de gobierno.<sup>30</sup>

De igual modo, se ha hecho uso de elementos de las fuerzas armadas en labores de combate a bandas delictivas, tendencia iniciada años antes durante la administración de Ernesto Zedillo y que ahora ha llegado a niveles impensados hace quince años. Esto ha incluido patrullajes militares en las calles, retenes en avenidas y carreteras y participación del Ejército y la Marina en detenciones e incluso en el resguardo de personas detenidas. Los métodos empleados son incluso similares a los implementados en Colombia hace unas décadas, mediante los cuales se busca debilitar a los cárteles de la droga a través del despliegue de la fuerza militar, la reorganización de las corporaciones policíacas y la erradicación de la corrupción.<sup>31</sup>

En palabras del propio presidente Calderón se trata de una estrategia fundada en dos horizontes, a decir, “uno de muy corto plazo que consiste en repositionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el Ejército. No podemos perder territorios en entidades federativas donde se ha vulnerado la autoridad. Pero el elemento detonante es el largo plazo, y eso implica una estrategia de reconstrucción institucional completa: no sólo de las estructuras policíacas sino de las propias estructuras públicas”.<sup>32</sup>

Para llevar a cabo esta estrategia, el gobierno de México cuenta principalmente con apoyo y cooperación del gobierno de los Estados Unidos –que ha reconocido su corresponsabilidad en el problema del tráfico de drogas y sus efectos en la seguridad en México– a través de la *Iniciativa Mérida*, un ambicioso programa de cooperación bilateral en materia de seguridad, que cubre inversión en armamento y equipo especializado, entrenamiento y capacitación, herramientas de desarrollo institucional y del sistema de justicia penal y cláusulas de protección de los derechos humanos. El análisis de esta

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> “¿Eliminar la prohibición?”, Editorial en *El Universal*, México, 5 de agosto de 2010.

<sup>32</sup> Felipe Calderón Hinojosa, “La guerra al crimen organizado”, en Raúl Benítez Manaut *et al.* (eds.), *op. cit.*, p. 17.

política de cooperación trasciende los límites de este trabajo. Sin embargo, este acuerdo bilateral ha merecido detallados análisis de parte de importantes organizaciones de los Estados Unidos, entre las cuales cabe destacar al Woodrow Wilson Center y la Universidad de San Diego.<sup>33</sup>

EFFECTOS DE LA POLÍTICA ACTUAL DE COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LOS NIVELES DE VIOLENCIA, EL INCREMENTO EN LOS DELITOS Y LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

La diversificación de la industria ilícita de narcóticos puede apreciarse por la distribución y rivalidad entre un número creciente de cárteles. Según información de los cuerpos de seguridad y la prensa, en México existen al menos siete grandes cárteles del narcotráfico: del Golfo, de Sinaloa, de Juárez, Tijuana, Milenio, Oaxaca y Colima. Los dos primeros son las organizaciones más poderosas y mantienen una relación de rivalidad. Ambas tienen, conjuntamente, presencia en 21 estados y tienen como su negocio más lucrativo la exportación de cocaína a Estados Unidos.<sup>34</sup>

La conflictividad creciente entre los cárteles de la droga que se disputan las distintas rutas y plazas es, sin duda, uno de los principales ingredientes del actual incremento de los índices de violencia del país, junto con los operativos de los cuerpos de seguridad.

El resultado de la proliferación y conflictividad del narcotráfico en México se refleja en tres dimensiones, diariamente verificables en buena parte del territorio nacional: *a)* la existencia de milicias de sicarios dedicados a realizar ejecuciones; *b)* el desarrollo de empresas clandestinas dedicadas al tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión; y *c)* el establecimiento de estructuras y métodos de operación que sugieren las formas de “gobiernos *de facto*” que venden protección, cobran impuestos e influyen en las decisiones de la autoridad.<sup>35</sup>

Sobre las causas que alimentan las *guerras* entre grandes cárteles, podría citarse la siguiente exposición de Eduardo Guerrero Gutiérrez:

<sup>33</sup> Eric L. Olson *et al.* (eds.), *op. cit.*

<sup>34</sup> Véase Eduardo Guerrero Gutiérrez, *op. cit.*, p. 36.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 35.

*Primero*, la baja gradual de los precios de las drogas en Estados Unidos, lo que ha hecho más cruenta la lucha por controlar más cruces fronterizos, puntos de embarque y correedores. *Segundo*, la competencia por conseguir los “contratos” de los cárteles colombianos para la transportación y distribución de su cocaína y de la heroína sudamericana en Estados Unidos. *Tercero*, el aumento de las disputas intra e intercártel propiciadas por el aumento de decomisos y detenciones del gobierno. *Cuarto*, un aumento de la inversión en violencia por parte de los cárteles como respuesta a la agresiva estrategia del gobierno.<sup>36</sup>

Así, podemos decir que en México se libran actualmente tres guerras de intensidades variables. Dos de ellas estarían relacionadas con el comportamiento de los cárteles de narcotráfico al interior y entre ellos (una entre grandes cárteles y otra entre bandas delictivas de narcomenudeo en localidades), y la tercera es la que despliega el actual gobierno federal.

Es probable que alrededor y entre estas guerras, el papel de las autoridades locales (gobernadores, alcaldes, cuerpos de seguridad locales) tenga distintos niveles de involucramiento, lo cual está mediado por la corrupción y la penetración del narcotráfico en dichos gobiernos. El reciente caso del descubrimiento de vastas fosas clandestinas en el estado de Tamaulipas, en donde al parecer estuvieron directamente implicados los cuerpos de seguridad de la localidad en la captura y asesinato de los pasajeros de autobús que transitaban por la zona, es una muestra por demás elocuente de esta situación.<sup>37</sup>

Otro indicador preocupante en este sentido es que de los 10 estados más afectados por la violencia del narcotráfico en la primera mitad de 2010, la mayoría tiene índices de desarrollo humano superiores al del país en su conjunto. Más aún, casi todos cuentan con un número considerable de oficiales de policía por población –similar al de Estados Unidos–, lo cual indica que el problema no es la ausencia de control territorial por parte del Estado, como se argumenta en círculos oficiales, sino el secuestro de las instituciones policiales y judiciales por parte del crimen organizado, ya sea a través de la corrupción o la coerción.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>37</sup> La Procuraduría General de la República informó que detuvo a 76 individuos por posibles vínculos con los hechos, de los cuales 64 han sido arraigados. Entre los arraigados se cuentan 17 elementos de la Policía Municipal de San Fernando, Tamaulipas. “Suman 17 policías arraigados vinculados a narcofosas en Tamaulipas”, en *Grupo Fórmula on line*, 24 de abril de 2011.

<sup>38</sup> Dichos estados son Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Kevin Casas Zamora, *op. cit.*, p. 21.

Resulta preciso entender el grado de penetración del crimen organizado en las instituciones del Estado, factor que hace que muchas de las estrategias que pudieran estar funcionando en otras partes del mundo no funcionen en México:

La corrupción es el gran problema que no permite combatir efectivamente a la delincuencia organizada pues las mismas instituciones del Estado encargadas de hacerlo parecen estar más del lado de los delincuentes.<sup>39</sup>

Por añadidura, la estrategia actual del gobierno mexicano, dirigida a fragmentar los grupos de delincuencia organizada mediante el arresto de los líderes de las distintas bandas delincuenciales, lejos de debilitarlas, ha provocado el incremento y la propagación de la violencia que desde años atrás ya se venía presentando con fuerza en varios estados de la república a otras regiones del país.<sup>40</sup>

Otra de las causas y manifestaciones más notorias del incremento de la violencia es la intensificación de la participación de elementos de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, sea en los operativos con fuerte despliegue de fuerza en vías públicas o en la creciente participación de militares, en activo o retirados, al mando de corporaciones policiacas. Según cifras oficiales, ha habido un incremento de 68% en la utilización de elementos de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública de 2006, año en el que se desplegaron 30 mil elementos, hasta llegar a 45 mil en 2010,<sup>41</sup> con la previsión de que a finales de 2011 serán 51 mil los militares cumpliendo tareas—incluyendo cateos, detenciones y retenes, entre otros— que en un estado de normalidad democrática corresponderían exclusivamente a las autoridades civiles.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Jorge Chabat, “¿Por qué no ha funcionado el combate al tráfico de drogas?”, en *El Universal*, México, 31 de enero de 2011.

<sup>40</sup> Tal como lo explica el analista Eduardo Guerrero, el aumento de la violencia provocado por la fragmentación de las organizaciones criminales se propaga durante largos periodos de tiempo por tres factores principales. En primer lugar, la necesidad de las organizaciones delictivas de crearse una reputación frente a las demás bandas criminales mediante la violencia; en segundo lugar, el rompimiento de equilibrios a través del desmembramiento de ciertas organizaciones y el surgimiento de nuevas; y finalmente, las dinámicas de competencia por el dominio de rutas y plazas, en la cual la violencia es un factor clave para ganarlas. Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Cómo reducir la violencia en México”, en *Nexos*, núm. 395, noviembre de 2010.

<sup>41</sup> Doris Gómora, “Hay más de 45 mil militares en lucha antinarco: Sedena”, en *El Universal*, México, 6 de mayo de 2011.

<sup>42</sup> “Incrementa Sedena efectivos contra narco”, en *Reforma*, México, 4 de abril de 2011.

Asimismo, en 14 de las 32 entidades federativas de la república, los titulares de la dependencia encargada de la seguridad pública es un militar, mientras que en seis entidades los encargados de las instituciones policíacas locales son militares, sin contar la presencia de militares al frente de policías municipales o de algunas agencias estatales de seguridad en al menos 25 estados.<sup>43</sup> Cabe destacar que 36% de los directores de seguridad pública de los 50 municipios con más homicidios en el país tienen mandos militares y que la seguridad pública en los cinco municipios que registran más homicidios en el país –Acapulco, Chihuahua, Ciudad Juárez, Culiacán y Tijuana– tienen como titular a un militar en retiro, sin que esto repercuta directamente en la disminución de las ejecuciones registradas.<sup>44</sup>

En su *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* del 31 de diciembre de 2009,<sup>45</sup> la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) advierte a los Estados miembros de la OEA sobre la creciente participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, y afirma que “es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la policía y la defensa nacional como función de las fuerzas armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación”.<sup>46</sup> Como lo ha señalado la propia CIDH en diversos informes “dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para al control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno”.<sup>47</sup>

Desde 1998 la propia Comisión Interamericana manifestó su preocupación por la creciente utilización de agentes de las fuerzas armadas en labores policiales en México, adoptada presumiblemente con un carácter temporal desde entonces, en tanto se lograba

<sup>43</sup> Marcelo Galán y corresponsales, “Militares a cargo de la seguridad en 17 entidades”, en *El Universal*, México, 28 de febrero de 2011.

<sup>44</sup> Andro Aguilar, “Militarización sin resultados”, en suplemento *Enfoque* del periódico *Reforma*, 10 de abril de 2011, con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de los gobiernos locales.

<sup>45</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*

<sup>46</sup> Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Capítulo III. Seguridad del Estado: las fuerzas armadas y los cuerpos policiales de seguridad”, en *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 4 rev. 1, CIDH/OEA, 24 de octubre de 2003, párr. 272; e *ibidem*, párr. 100.

<sup>47</sup> Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 5 rev. 1, CIDH/OEA, 29 de diciembre de 2003, párr. 113; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, *op. cit.*, párr. 100.

la reorganización de las policías. Lamentablemente, el Estado mexicano no sólo ha desestimado las recomendaciones de la Comisión, sino que desde 2007 ha intensificado de manera inédita la participación de las fuerzas armadas en la política gubernamental de seguridad pública –denominada por el mismo titular del Ejecutivo federal como “guerra contra la delincuencia organizada”–,<sup>48</sup> a pesar de que “es indudable que la criminalidad ordinaria –por muy grave que sea– no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado”.<sup>49</sup>

Esta preocupación fue reiterada recientemente durante la visita del relator para la Libertad de Expresión de la ONU, Frank La Rue, quien manifestó que “es muy peligroso profundizar ese uso de fuerza militar por un tiempo muy prolongado, porque uno pone en riesgo a sus fuerzas militares, irónicamente; porque les está desnaturalizando la función, poniendo a hacer una función que no les es propia, se arriesgan no sólo a la violencia del crimen organizado, sino a la cooptación, infiltración por las cantidades de dinero que el crimen organizado maneja”.<sup>50</sup>

A pesar de las anteriores advertencias, la decisión del presidente Calderón es mantener el Ejército en las calles hasta el último día de su mandato o hasta que se logren tener 32 cuerpos de policías “confiables y fuertes” en cada una de las entidades federativas del país.<sup>51</sup> En el mismo sentido, el procurador General de Justicia Militar afirma que el Ejército es la única institución que puede contribuir con el país en la resolución del problema de la delincuencia organizada.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> El titular del Ejecutivo federal empleó este término en su discurso del 12 de septiembre de 2008, en el marco del lanzamiento del Acuerdo Nacional contra la Delincuencia. En esa ocasión señaló, como precisa el comunicado emitido por la Presidencia de la República, las siguientes palabras: “en esta guerra contra la delincuencia, contra los enemigos de México, no habrá tregua ni cuartel, porque rescataremos uno a uno los espacios públicos, los pueblos y las ciudades en poder de malvivientes, para devolverlos a los niños, a los ciudadanos, a las madres de familia, a los abuelos”. Presidencia de la República, “En la guerra contra la delincuencia no habrá tregua ni cuartel: presidente Felipe Calderón”, nota informativa, México, 12 de septiembre de 2008, disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/2008/09/en-la-guerra-contra-la-delincuencia-no-habra-tregua-ni-cuartel-presidente-felipe-calderon/>>, página consultada el 25 de enero de 2012.

<sup>49</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Capítulo v. El derecho a la justicia”, en *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1, CIDH/OEA, 24 de septiembre de 1998, párrs. 402 y 403.

<sup>50</sup> Ricardo Gómez y Elena Michel, “Ven peligroso usar por largo tiempo a milicia”, en *El Universal*, México, 13 de agosto de 2010.

<sup>51</sup> Jorge Ramos y Elena Michel, “Calderón pide reasignar fondos para seguridad,” en *El Universal*, México, 20 de agosto de 2010.

<sup>52</sup> María de la Luz González, “Sedena: la lucha contra el narco es ‘desigual’”, en *El Universal*, México, 20 de agosto de 2010.

Los efectos nocivos de esta utilización de las fuerzas armadas en labores policíacas se observan en el incremento de las violaciones a los derechos humanos. Las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por violaciones de derechos humanos por parte de militares se han incrementado en un mil por ciento entre 2006 y 2009; 33% de las quejas recibidas en México durante 2010 correspondió a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).<sup>53</sup>

### 1) Incremento de los delitos

La tendencia descrita en los apartados anteriores se refleja en un preocupante incremento de ciertos delitos, particularmente homicidios, secuestros, extorsiones, robos y violaciones sexuales, así como de graves violaciones a los derechos humanos. Informes recientes sobre la situación de los derechos humanos en México coinciden en que, como efecto de la actual política de seguridad, se han multiplicado los casos de tortura, detenciones ilegales, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas de personas por parte del Ejército, policías y grupos paramilitares.<sup>54</sup>

#### a. Homicidios

De diciembre de 2006 a finales de 2010, el propio gobierno federal contabilizó un número de 34 612 “ejecuciones” en el contexto de la llamada “guerra contra la delincuencia organizada”.<sup>55</sup> A raíz de la fuerte presión ejercida por parte de las organizaciones de la

<sup>53</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de actividades 2010*, México, CNDH, 2011, p. 79.

<sup>54</sup> Véase *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México elaborado por las organizaciones de la sociedad civil para el examen periódico universal*, México, 2008, disponible en <<http://imhd.org/media/Informe%20de%20ONGS.pdf>>, página consultada el 25 de enero de 2012; y Amnistía Internacional, *México: nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del Ejército*, Madrid, Edai, noviembre de 2009, disponible en <<http://amnistia.org.mx/abusosmilitares/informe.pdf>>, página consultada el 25 de enero de 2012.

<sup>55</sup> De acuerdo con la metodología utilizada por la Presidencia de la República, una ejecución o evento de muerte violenta es aquel en que la víctima presenta impactos de arma de fuego y/o huellas de tortura y lesiones severas; fue ultimada en el lugar del hallazgo o en un lugar diferente a donde fue encontrada, o bien localizada al interior de un vehículo. Se emplearon materiales característicos del *modus operandi* de la delincuencia organizada como mordaza, cobijas, cinta adhesiva, etc. Las circunstancias de los hechos tienen presunta relación con grupos de la delincuencia organizada. La víctima fue previamente privada de la libertad (levantón); se efectuó en emboscada o en persecución, y se localizaron mensajes de la delincuencia organizada. En casos extraordinarios se considerarán aquellos homicidios registrados dentro de centros penitenciarios en los que hayan participado actores vinculados a la delincuencia organizada. Cabe señalar que el *modus operandi* de estas “ejecuciones” no difiere mucho del descrito en un informe elaborado por la organización internacional Human Rights Watch en 1990, en donde se le adjudicaron estos hechos a la Policía

sociedad civil, y en el marco de los *Diálogos por la Seguridad*,<sup>56</sup> el gobierno Federal ha publicado una base de datos oficial en la cual se lleva el conteo sobre las muertes violentas en el país que tengan relación con el combate al narcotráfico. En dicho registro, el gobierno ha contabilizado 34612 muertes hasta enero de 2011, de las cuales 30913 fueron señaladas como ejecuciones; 3153 denominadas como enfrentamientos y 544 catalogadas como homicidios-agresiones.<sup>57</sup>

Con base en estas definiciones, y según los datos presentados en la base de datos oficial, 89% de los 15277 homicidios registrados en 2010 fueron “ejecuciones”. Esto coincide con la apreciación de un grupo de estudiosos de diversas universidades estadounidenses, incluyendo las de San Diego y Harvard, que preveía ya en agosto del año pasado que “la violencia relacionada con las muertes de traficantes de drogas en el 2010 está en camino de superar todos los años anteriores, tal vez incluso duplicar los homicidios del año pasado”.<sup>58</sup>

Particularmente alarmante resulta la cifra de menores de 17 años de edad que han muerto desde 2006. Así lo expresó el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en sus observaciones finales sobre el informe periódico que el Estado mexicano presentó con base en el Protocolo Adicional sobre Niños en Conflictos Armados, en el cual expresan su preocupación por los más de mil menores que han muerto durante los últimos cuatro años a causa de la lucha actual entre el Ejército y la delincuencia organizada.<sup>59</sup>

---

Judicial, en este caso, del Distrito Federal. Véase Human Rights Watch, *Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity*, Nueva York, HRW, junio de 1990.

<sup>56</sup> Los Diálogos por la Seguridad fueron diferentes reuniones convocadas por el presidente Felipe Calderón Hinojosa desde el 2 de agosto de 2010, en las que han participado diferentes instancias de gobierno, representantes de organizaciones no gubernamentales, académicos y representantes de diferentes sectores de la sociedad, con el fin de intercambiar opiniones y puntos de vista “acerca de la estrategia para combatir todas las expresiones del crimen, y lograr la seguridad” (palabras del presidente Calderón durante la inauguración de los Diálogos por la Seguridad). Estas reuniones han tenido lugar en el Campo Marte de la ciudad de México, en Morelos, en Ciudad Juárez y en Mexicali. Para mayor información, véase <<http://www.presidencia.gob.mx>>, página consultada el 25 de enero de 2012.

<sup>57</sup> Según datos revelados por Alejandro Poiré, cuando fue secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional, 2010 ha sido el año más violento del sexenio; se registraron 15 273 homicidios, 58% más que los 9 614 registrados en 2009.

<sup>58</sup> Angélica Durán-Martínez *et al.*, *2010 Mid-Year Report on Drug Violence in Mexico*, San Diego, Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego, agosto de 2010, disponible en <[http://www.gov.harvard.edu/files/Rios%28etal%29\\_DrugRelatedViolence2010.pdf](http://www.gov.harvard.edu/files/Rios%28etal%29_DrugRelatedViolence2010.pdf)>, página consultada el 26 de enero de 2012.

<sup>59</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Observaciones finales: México*, CRC/C/OPAC/MEX/CO/1, 7 de abril de 2011, párr. 29.

Durante los ya referidos Diálogos por la Seguridad, Alejandro Poiré, entonces vocero presidencial en materia de seguridad, señaló que la violencia y los homicidios relacionados con el crimen organizado son un fenómeno focalizado: según datos oficiales, 50% de éstos se encontraron en los estados de Chihuahua, Sinaloa y Tamaulipas, y siete de cada 10 homicidios se han cometido en 68 municipios.<sup>60</sup>

No obstante, estudiosos del tema han probado que el fenómeno no se encuentra tan focalizado, y por el contrario muestra una amplia dispersión territorial. De acuerdo con datos proporcionados por Eduardo Guerrero, en 2007 se contaron 53 municipios que registraron al menos 12 ejecuciones violentas durante todo el año, principalmente localizados en estados del norte del país (Chihuahua, Sonora, Baja California y Sinaloa). Tres años después el número de municipios que registraron la misma cantidad de ejecuciones aumentó a 200, dispersos a lo largo del territorio nacional. Particularmente grave es el caso de Tamaulipas y Nuevo León, estados que registraron más de 12 ejecuciones durante 2010 casi en la totalidad de sus municipios.<sup>61</sup>

No basta con analizar la dispersión territorial en donde la violencia ha aumentado en los últimos años, sino también la magnitud de tales aumentos. Municipios que en 2009 registraban tasas bajas de ejecuciones, en 2010 han visto dispararse los índices de violencia relacionada con el crimen organizado. Ejemplo de ello es el municipio de Acapulco, por ejemplo, en donde de 158 ejecuciones registradas en 2009, se registraron 370 en 2010. Igualmente el de Mazatlán, que pasó de 98 a 322 ejecuciones en 2010; Tepic pasó de 11 a 228 en el mismo lapso; Monterrey de 22 a 178; Cuernavaca de 13 a 135; Nuevo Laredo de 12 a 113.<sup>62</sup>

Pese a la propagación de la violencia, 57.3% de la incidencia homicida se concentra en nueve entidades federativas cuyo peso en el total de homicidios del país excede a su peso demográfico en el periodo (41%).<sup>63</sup> Esos mismos estados,<sup>64</sup> sumando a Nuevo

---

<sup>60</sup> Jorge Ramos Pérez, “La lucha anticrimen deja 34 mil muertes en 4 años”, en *El Universal*, México, 13 de enero de 2011.

<sup>61</sup> Datos presentados por Eduardo Guerrero durante una entrevista realizada en el programa *Es la Hora de Opinar*, de Forotv, transmitido el 31 de marzo de 2011. Para mayor información, véase Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Cómo reducir la violencia en México”, *op. cit.*

<sup>62</sup> *Idem.*

<sup>63</sup> Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa y Sonora. Véase Angélica Durán-Martínez *et al.*, *op. cit.*

<sup>64</sup> Con excepción de Oaxaca que, aun cuando mantiene una tasa de homicidios mayor a su peso en el total de la población nacional, mostró una ligera reducción en su tasa de homicidios en el periodo 2008-2009, comparado con el periodo 2006-2007.

León y Tamaulipas, son aquellos en los cuales se han intensificado las operaciones de las fuerzas armadas en el contexto de la “guerra contra la delincuencia organizada”,<sup>65</sup> incluyendo los llamados “Operativos Conjuntos” de Sedena y autoridades locales. Sobre las consecuencias negativas de estos operativos, Fernando Escalante comenta lo siguiente:

Es obvio que se trata de un conjunto de estados relativamente más violentos que el resto del país, al menos de 1990 en adelante [...]. Es claro que hay, para ese grupo de estados, un incremento de la tasa de homicidios en el año 2006, que acaso fue lo que justificó el despliegue del Ejército, y es igualmente claro que hubo una disminución muy apreciable de la tasa en el primer año del operativo, en 2007. En el resto del país no hay ese movimiento. De hecho, no es tampoco un movimiento uniforme para el conjunto de estados: sucede tan sólo en Nuevo Laredo, en Tamaulipas, en unos cuantos municipios de la sierra de Chihuahua, y en algunas regiones de Michoacán y Guerrero. El problema, obviamente, es lo que sucede después, en 2008 y 2009. Sigue el Ejército patrullando Tijuana, Ciudad Juárez y el resto de Chihuahua, sigue desplegado en Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Nuevo León y Tamaulipas, y la tasa de homicidios para ese conjunto de estados se dispara: no sólo viene a ser mucho más alta que la del resto del país, sino que alcanza un máximo histórico, casi del doble de lo que fue en el año de mayor violencia en el periodo, hace 18 años.<sup>66</sup>

El aumento exponencial en la tasa nacional de homicidios rompe una tendencia de casi 20 años en los que ese indicador había disminuido sistemáticamente cada año hasta un mínimo histórico de alrededor de ocho homicidios por cada 100 mil habitantes en 2007; en 2009,<sup>67</sup> la tasa de homicidio se disparó a 18, una variación de 75.43%.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Nayarit, Sinaloa y Sonora corresponden a los estados con incrementos mayores a 50% en la tasa de homicidios, y cuentan además con fuerte presencia militar. Hay que sumar a aquellos que no tienen un incremento en esa proporción, pero que tienen una tasa de homicidios mayor a su peso en la población total, como es el caso de Michoacán (23/100 mil hab.), así como a aquellos cuya variación es menor porque tenían un comportamiento similar entre 2006 y 2009, por ejemplo Tamaulipas (3.83%). Nuevo León, aunque no presentó los niveles de los demás estados con presencia de las fuerzas armadas, registró un significativo incremento de 29.27 por ciento.

<sup>66</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, en *Nexos*, núm. 387, enero de 2011, p. 41.

<sup>67</sup> Jorge Ramos Pérez, *op. cit.*

<sup>68</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, p. 40.

Según cifras oficiales, al menos 18 de las 32 entidades federativas (56.25%) han experimentado una variación igual o mayor a 50% de incremento en la tasa de homicidios.<sup>69</sup>

Aún sabemos muy poco sobre este incremento súbito de la violencia homicida y las actividades criminales en México. Algunos estudiosos del tema comienzan a hacer conjeturas al respecto. Entre ellas destaca la muy plausible explicación de que estos operativos de fuerza de “alto impacto” han desintegrado las redes informales de contención mantenidas previamente por las fuerzas de seguridad locales, especialmente las policías municipales. De esta manera, la crisis de orden local sería el factor decisivo para explicar los niveles de violencia en el país.<sup>70</sup>

Fue apenas hasta agosto de 2010, cuando ciertos documentos reservados del gobierno fueron filtrados a la prensa, que la sociedad mexicana conoció algunos números sobre los efectos del combate al narcotráfico. Tras las incongruencias entre las cifras de la Procuraduría General de la República y el Cisen, se supo que entre 2006 y 2010 habían fallecido más de 28 000 personas en hechos relacionados con el combate al narcotráfico.<sup>71</sup> No obstante, la información actualmente disponible a través del portal de la Presidencia aún es escasa y no brinda respuestas sobre las causas de los crímenes o los autores de los mismos.

### *b. Robos, secuestros y violaciones sexuales*

Según cifras del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (Icesi), el número de robos denunciados a nivel nacional pasó de 520 por 100 mil habitantes en 2006, a 633

<sup>69</sup> Seis de las cuales superaron ciento por ciento de incremento: Baja California (189.03%), Chihuahua (439.29%), Durango (312.53%) y Sinaloa (178.59%). Cabe mencionar que, contando las 18 anteriores, 27 de las 32 entidades federativas (84.37%) experimentaron un alza cercana o mayor a 30%. Véase Angélica Durán-Martínez *et al.*, *op. cit.*

<sup>70</sup> A este respecto, Fernando Escalante señala que “la policía municipal, corrupta, ineficiente y abusiva como puede ser, tiene que organizar los mercados informales y los mercados ilegales. Se dirá que esto significa complicidad con los delincuentes: es verdad y es trivial. En cualquier parte del mundo hace falta una fuerza pública arraigada localmente para organizar esos mercados, porque no van a desaparecer, y porque implican transacciones cotidianas, regulares, en las que participa buena parte de la sociedad. La policía municipal también tiene que mantener vías de comunicación con las pandillas, tiene que supervisar una infinidad de tráfico que están más o menos en los límites de la legalidad. Nada de eso lo puede hacer una policía ajena, enviada desde otro lugar, ni tampoco un cuerpo de ejército, mucho menos en operativos como los de los años recientes, cuya virtud está en su intransigencia. Por eso es tan grave la crisis de la policía municipal. Donde falta esa fuerza local, capaz de ordenar los mercados informales e ilegales, el resultado es perfectamente previsible, porque la incertidumbre genera violencia.” Fernando Escalante Gonzalbo, *op. cit.*, p. 49.

<sup>71</sup> Hanako Taniguchi, “Cisen: Son 28 mil los muertos relacionados con el crimen organizado”, en *CNN México on line*, 3 de agosto de 2010.

por cada 100 mil habitantes en 2009.<sup>72</sup> La cifra de secuestros denunciados (siempre una fracción de los ocurridos), se duplicó en el mismo periodo.<sup>73</sup>

En el informe publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), el número de secuestros ascendió a 646 de enero a mayo de 2011, un promedio de 129 al mes. Según el mismo informe, julio de 2010 fue el punto más alto que este delito ha alcanzado, registrando 140 personas secuestradas. Los estados que registran la tasa más alta de secuestros por cada 100 mil habitantes son Baja California Sur, Sonora, Nayarit, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Veracruz, Campeche, Hidalgo y Yucatán.<sup>74</sup>

Lamentablemente, como ha sido registrado por la prensa y distintas organizaciones no gubernamentales, en muchos casos las bandas criminales cuentan con el apoyo y la complicidad de las fuerzas de seguridad; como botón de muestra basta analizar el caso del Estado de México, en donde cerca de 90% de las bandas de secuestradores detenidas cuentan entre sus integrantes a uno o más policías o ex policías.<sup>75</sup>

En cuanto al delito de violación sexual, el mismo informe reporta 6432 violaciones en los primeros cinco meses del año, lo que representa un promedio de 1286 violaciones por mes.<sup>76</sup> Estimaciones de la Secretaría de Salud indican que en México ocurren alrededor de 120000 violaciones al año, es decir, una violación cada cuatro minutos aproximadamente. De éstas, informó la Secretaría, 65% ocurren en contra de mujeres entre 10 y 20 años, y cuyos agresores son en 70% pertenecientes a su entorno social o familiar.<sup>77</sup>

A pesar de que se cuenta con poca información respecto de delitos sexuales, a lo que habría que agregar la elevada cifra negra de este tipo de delitos, que no son denun-

<sup>72</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., “Denuncias por robo. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas”, disponible en <[http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas\\_oficiales.asp](http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_oficiales.asp)>, página consultada el 26 de enero de 2012.

<sup>73</sup> Kevin Casas Zamora, *op. cit.*, p. 21.

<sup>74</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del fuero común 2011*, México, Centro Nacional de Información, septiembre de 2011, disponible en <[http://www.secretariadoejecutivo.sns.gov.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP2011\\_AGOSTO\\_220911.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.sns.gov.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP2011_AGOSTO_220911.pdf)>, página consultada el 26 de enero de 2012.

<sup>75</sup> Véase Elena Azaola, *op. cit.*, p. 54.

<sup>76</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *op. cit.*

<sup>77</sup> Mariana Norandi, “Ocurre en México una violación sexual cada 4 minutos, dice la Ssa”, en *La Jornada*, México, 25 de abril de 2010.

ciados por diversas razones, los pocos datos disponibles permiten afirmar que, al igual que la incidencia de robos y secuestros, la violación sexual también va en aumento. Cifras del Icesi reflejan que entre 2005 y 2009 las denuncias por violación sexual a nivel nacional se incrementaron en 109 por ciento.<sup>78</sup>

Todo parece indicar que lejos de abatir la actividad delictiva de los cárteles, la estrategia de uso de la fuerza empleada por el gobierno federal los ha obligado a diversificar sus fuentes de ingreso, expandiendo sus actividades criminales.<sup>79</sup> El análisis resulta aún más revelador cuando se compara la incidencia delictiva en aquellos estados en donde se han implementado operativos conjuntos para combatir a los cárteles del narcotráfico frente al resto del país. La incidencia de robo en 2010 en aquellos estados con presencia militar fue 133% mayor que en el resto del país, y la cifra de secuestro 330% mayor.<sup>80</sup>

### *c. Violaciones graves a derechos humanos*

El fenómeno del incremento significativo después de 2007 de los delitos como el robo y los secuestros, va de la mano con las frecuentes violaciones graves a los derechos humanos. Los casos de tortura han registrado un importante incremento. Tan sólo en el periodo de mayo de 2009 a junio de 2010, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos documentó 79 casos de tortura que han sido denunciados ante las autoridades correspondientes. Durante ese mismo periodo en Michoacán, la prensa recogió 80 quejas por tortura en contra de militares y policías federales. Igualmente la prensa nacional informa sobre 127 casos en los que se aduce tortura, aunque no se reporta quién la llevó a cabo ni qué curso han seguido las investigaciones correspondientes.<sup>81</sup>

Por otro lado, el fenómeno de la desaparición forzada en México ha resurgido desde que comenzó el despliegue de las Fuerzas Armadas para combatir a la delincuencia

---

<sup>78</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., “Denuncias por violación. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas”, disponible en <[http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas\\_oficiales.asp](http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_oficiales.asp)>, página consultada el 26 de enero de 2012.

<sup>79</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Narcotráfico, S. A.”, *op. cit.*, p. 27. Véase también Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La raíz de la violencia”, en *Nexos*, núm. 392, junio de 2011.

<sup>80</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., “Denuncias por robo y secuestro. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas”, disponible en <[http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas\\_oficiales.asp](http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_oficiales.asp)>, página consultada el 26 de enero de 2012.

<sup>81</sup> Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos *et al.*, *Informe sobre la independencia de jueces y abogados en México, presentado ante la Relatora Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados de la Organización de las Naciones Unidas*, México, 4 de octubre de 2010, p. 7.

organizada. Según las observaciones preliminares del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de las Naciones Unidas (GTDFI), emitidas tras su reciente visita al país en marzo de 2011, organizaciones civiles de derechos humanos reportaron que, de acuerdo con sus estimaciones, más de 3 000 personas habrían sido desaparecidas desde 2006. En este mismo sentido, el incremento de quejas ante la CNDH sobre desapariciones ha sido sostenido, pasando de 7 quejas en 2006 a 77 en 2010.<sup>82</sup>

El mismo Grupo de Trabajo de la ONU señaló que el aumento en las desapariciones forzadas en México responde directamente a la estrategia emprendida por el presidente Calderón para hacer frente a la problemática de seguridad pública en el país. En su opinión, el despliegue de miles de elementos militares para realizar labores de seguridad pública ha fomentado la comisión de delitos puesto que las fuerzas armadas no se limitan únicamente a actuar como apoyo a las autoridades civiles y a aceptar sus órdenes, sino a realizar tareas que corresponden exclusivamente a dichas autoridades civiles. Por tal motivo, el GTDFI recomendó al gobierno mexicano considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública.<sup>83</sup>

## EL ESTABLECIMIENTO DE NORMAS PARALELAS DE EXCEPCIÓN

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha precisado en el citado *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* que una política de seguridad ciudadana eficiente y respetuosa de los derechos humanos “debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines”.<sup>84</sup> En cambio, México presenta una creciente *excepcionalización* del derecho, reflejada en la actuación sin controles democráticos de las Fuerzas Armadas y el establecimiento de sistemas penales autoritarios, la cual genera un sistema paralelo de justicia en el que la arbitrariedad procesal premia la arbitrariedad en el uso de la fuerza. De esta manera, la paz y la justicia se escamotean cuando lo que debe ser excepción se vuelve regla. A continuación presentamos algunos ejemplos de la manera en que, con el argumento de encarar la situación de in-

<sup>82</sup> ONU, *Observaciones preliminares. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias concluye su visita a México*, México, OACNUDH, 31 de marzo de 2011, p. 4.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>84</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, op. cit., párr. 102.

seguridad prevaleciente, el Estado mexicano ha dado pie al establecimiento de un universo paralegal constituido por normas de excepción.

*a. El sistema dual de justicia penal y seguridad pública a partir de la reforma constitucional de 2008*

En años recientes ha habido una tendencia regresiva en la doctrina del derecho penal que se ha traducido en instituciones de igual signo. Se trata de la doctrina del llamado “derecho penal del enemigo”<sup>85</sup> en el que 1) se anticipan las barreras de punición, alcanzando a la investigación ministerial; 2) se adoptan penas desproporcionadas e incluso prepenas (vistas como medidas de contención) que no se corresponden con la lesión realmente inferida; 3) se muestra un marcado debilitamiento de las garantías procesales del acusado, y 4) se identifican destinatarios específicos de las normas.<sup>86</sup>

El riesgo que esto entraña en un contexto en el cual el uso de la fuerza se vuelve un recurso privilegiado para combatir una amenaza a la seguridad es que al abusar de la medida se llegue a verificar un *estado de excepción institucionalizado*, en el cual, invocándose la existencia de un peligro público, abundan normas de excepción paralelas o acumuladas a las normas del derecho democrático, manifiestas en normas penales, policíacas o militares que cuentan con destinatarios específicos y regímenes transitorios, y cuya simultaneidad produce los mismos efectos que un estado de emergencia.<sup>87</sup>

Ejemplo de ello es la introducción de la figura del arraigo dentro del texto constitucional, reforma aprobada junto con el paquete de justicia penal en 2008, práctica que permite la detención sin cargos hasta por 80 días de sospechosos de formar parte de la delincuencia organizada. Esta práctica ha sido constantemente criticada por organismos internacionales de derechos humanos<sup>88</sup> pues sus reglas procesales son si acaso imperfec-

---

<sup>85</sup> Una formulación sucinta de la doctrina consta en la siguiente cita de Günther Jakobs, su autor: “El que pretende ser tratado como persona debe dar a cambio una cierta garantía cognitiva que se va a comportar como persona. Si no existe esa garantía o incluso es negada expresamente, el derecho penal pasa de ser una reacción de la sociedad ante el hecho de uno de sus miembros, a ser una reacción contra un enemigo”. Véase Günther Jakobs y Manuel Cancio Meliá, *Derecho penal del enemigo*, Madrid, Civitas, 2007.

<sup>86</sup> Eugenio Raúl Zaffaroni, *El enemigo en el derecho penal*, Buenos Aires, Ediar, 2006, pp. 13-15.

<sup>87</sup> José Ramón Cossío D., “La incierta reforma penal”, en *El Universal*, México, 22 de febrero de 2011.

<sup>88</sup> Al respecto se pronunciaron el Comité contra la Tortura, en su informe final sobre México de 2007; el Subcomité para la Prevención de la Tortura en 2009; el Consejo de Derechos Humanos, mediante el Examen Periódico Universal, en 2010; el Comité de Derechos Humanos, en sus observaciones finales sobre México de 2010; y más recientemente el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias en 2011.

tas, lo que amplía el riesgo de la ruptura de las reglas democráticas quedando alejadas de los estándares y los principios de un sistema acusatorio de justicia penal garantista. Esto se debe a que, al carecer de reglas procesales claras, su aplicación resulta arbitraria y discrecional, llegando incluso al grado en que los jueces autorizan las órdenes de arraigo prácticamente sin un análisis de la necesidad del mismo. Más aún, en el corto plazo desde que la figura del arraigo ha sido implementada, se han registrado numerosos casos de abuso y tortura contra personas que se encontraban arraigadas.<sup>89</sup>

Muchas de estas prácticas han sido rutinarias en el sistema de seguridad y de justicia mexicanos desde mucho tiempo atrás.<sup>90</sup> Sin embargo, es a partir de la reforma al sistema de justicia penal realizada en 2008, mediante la cual México pasaría de un sistema de justicia penal inquisitorial a uno adversarial y garantista en el espacio de ocho años, cuando varias de éstas, como es el caso del *arraigo*, adquieren estatus constitucional. De esta manera, se crea un sistema dual de justicia penal: uno para los delitos comunes y otro para la delincuencia organizada.<sup>91</sup>

El sistema penal en el que prevalece el elemento *cautelar*, en cuyo ámbito se ubica el arraigo, no tiene recato en postular la despersonalización de los “delincuentes”, quienes son caracterizados como “enemigos” de la sociedad y, por tanto, indignos de ser considerados como ciudadanos, tal como ocurre en el estado de excepción. La diferencia es que el estado de emergencia no es decretado conforme a los requerimientos técnico-jurídicos que contempla la Constitución mexicana en su artículo 29 ni el derecho internacional, tal como puede leerse en el artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Observación General núm. 29 del Comité de Derechos Humanos de la ONU sobre la suspensión de disposiciones del Pacto durante un estado de excepción

<sup>89</sup> En el marco del diálogo bilateral con Estados Unidos en materia de derechos humanos, y según los términos de colaboración de la Iniciativa Mérida, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) hizo llegar una carta pública a Michael H. Posner, secretario para la Democracia, los Derechos Humanos y el Empleo de dicho país. Véase Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Derechos humanos en México y diálogo bilateral con Estados Unidos: carta pública”, nota informativa, México, 14 de julio de 2010. La carta está disponible en <[http://www.cmdpdh.org/docs/carta\\_posner\\_esp.pdf](http://www.cmdpdh.org/docs/carta_posner_esp.pdf)>, página consultada el 23 de enero de 2012.

<sup>90</sup> Véase Human Rights Watch, *op. cit.*; e Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, A. C., *Bases de política criminológica para México*, México, Icesi, disponible en <[http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/bases\\_para\\_una\\_politica\\_criminologica.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/bases_para_una_politica_criminologica.pdf)>, página consultada el 20 de enero de 2012.

<sup>91</sup> Juan Carlos Gutiérrez y Silvano Cantú, “Arraigo y Estado democrático de derecho. Un panorama de su incompatibilidad”, en *Nuevo Sistema de Justicia Penal*, año 1, núm. 2, México, Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, noviembre de 2010, pp. 130-135, disponible en <<http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/docs/DGPCD/Revista02.pdf>>, página consultada el 26 de enero de 2012.

o el artículo 27 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), lo que resulta aún más grave para la persona que la suspensión convencional de derechos en un estado de excepción “normal”.<sup>92</sup>

En el caso de medidas tales como el arraigo penal, podemos observar cómo a la luz de los principios de un Estado democrático de derecho, las “reglas procesales” que permiten el funcionamiento del arraigo son imperfectas, amplían el riesgo de la ruptura de las reglas democráticas y no se ajustan a los estándares ni a los principios de un sistema acusatorio de justicia penal garantista. En la mayoría de los casos, las reglas procesales del arraigo son de hecho inexistentes, lo que resulta en arbitrariedades en la ejecución de la figura. Lo anterior se evidencia en: *a)* la falta de independencia de los jueces frente a la figura del arraigo; *b)* la extensión inconstitucional del arraigo a delitos graves por virtud de un artículo transitorio del decreto de reforma; *c)* la existencia de juzgados especializados en arraigo cuya existencia se funda exclusivamente en un acuerdo administrativo; y *d)* la posibilidad de que se arraigue a personas en cuarteles militares.

### *b. La iniciativa de reforma de la Ley de Seguridad Nacional*

El 21 de abril de 2009, el Ejecutivo federal presentó al Senado una iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional que prevé un procedimiento administrativo con una mera opinión consultiva del Congreso para regularizar la intervención de las fuerzas armadas en supuestos hechos de disturbio de la paz pública, entre otras causales. El procedimiento es llamado “alerta de seguridad interior”.

Estas alertas fundan su necesidad en la fórmula de “seguridad interior”, elevada a rango constitucional en México en 2004,<sup>93</sup> cuya novedad consiste en la mixtificación de

<sup>92</sup> Juan Carlos Gutiérrez Contreras y Silvano Cantú Martínez, “Arraigo y presunción de inocencia. Una mirada desde los derechos humanos”, en *Cultura Constitucional, Cultura de Libertades*, año 1, núm. 1, México, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, julio de 2010, pp. 471-484, disponible en <[http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/docs/DGPCD/Cultura\\_Constitucional\\_2010.pdf](http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/docs/DGPCD/Cultura_Constitucional_2010.pdf)>, página consultada el 26 de enero de 2012.

<sup>93</sup> El concepto de seguridad interior fue efectivamente introducido en la Constitución mediante las reformas de 2004 a los artículos 73, fracción XXIX-M; y 89, fracción VI, a través de las cuales se positivó la facultad del Congreso para legislar en la materia y del Ejecutivo para “disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”. El otorgamiento de facultades constitucionales a las fuerzas armadas para “actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes”, en contravención de lo dispuesto por el artículo 129 constitucional, había estado avalado por el Poder Judicial desde abril de 2000, mediante la emisión de la tesis jurisprudencial P/J. 38/2000 por parte Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual pondera explícitamente que “no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el

la seguridad nacional con la pública. Las “alertas”, contempladas en el artículo 69 de la iniciativa, habilitarán a cualquier gobernador o alcalde para solicitar la intervención de las fuerzas armadas (con la aprobación de un cuerpo colegiado formado por los tres poderes de la Unión) cuando la autoridad local declare la verificación de una amenaza por motines, disturbios o cualquier otra “perturbación” del orden público en su jurisdicción.

En su minuta del 22 de abril de 2010, el Senado incorporó a ese procedimiento un artículo que preveía el acceso a la justicia y a garantías judiciales efectivas de civiles víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de elementos de las fuerzas armadas en la ejecución de dichas alertas de afectación a la seguridad interior ante tribunales competentes, independientes, objetivos e imparciales, así como el monitoreo de la CNDH, el Congreso de la Unión y el Poder Judicial de la Federación sobre las actuaciones de elementos castrenses en el ejercicio de funciones conferidas por la normatividad en cuestión.

La minuta fue remitida a la Cámara de Diputados en su calidad de cámara revisora; la Mesa Directiva turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Justicia, de Defensa Nacional, de Seguridad Pública y de Derechos Humanos en agosto de 2010, pero a la fecha no se ha emitido dictamen. En cambio, en abril de 2011, un grupo de trabajo creado por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, encabezado por los diputados Alfonso Navarrete Prida, Claudia Ruiz Massieu Salinas, Ardelio Vargas Fosado y Rogelio Cerda propuso a las comisiones dictaminadoras un documento de trabajo que justificaba un redimensionamiento de las funciones de las fuerzas armadas basado en un concepto graduado de la paz en la que figuraban situaciones de contingencia, riesgo y amenaza, que serían invocados a manera de “afectaciones a la seguridad interior” para facultar la intervención de las fuerzas armadas.

Esta graduación de la paz respondía a la expresa prohibición del mandato constitucional, consagrado en el artículo 129 de la Constitución, de que en tiempos de paz las fuerzas armadas participen en labores que excedan del ámbito de la disciplina militar.<sup>94</sup> En cambio, el documento de trabajo de la Cámara de Diputados buscaba dar carácter de

---

Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables”. SCJN, “Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (Interpretación del Artículo 129 de la Constitución)”, tesis P/J.38/2000 de jurisprudencia en materia constitucional, Pleno, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, abril de 2000, p. 549.

<sup>94</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 129: “En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias

norma a la intervención de las fuerzas armadas y las agencias de inteligencia civil y militar en: *a)* la persecución de los delitos; *b)* detención y práctica de interrogatorios a presuntos delincuentes, testigos o víctimas; *c)* solicitud, mediante el Ministerio Público Federal, de emisión de medidas cautelares tales como el arraigo, el cateo o la intervención de comunicaciones privadas; *d)* la participación de las fuerzas armadas en asuntos de carácter político electoral, social o laboral cuando sean considerados como afectaciones a la seguridad interior; *e)* la participación de las fuerzas armadas en el combate de epidemias y la contención social en casos de desastres naturales, entre otras.

Todo lo anterior carecía de un contrapeso de control institucional, ya que se omitía la participación de la CNDH y del Congreso en el procedimiento de declaratoria de afectación a la seguridad interior, se clasificaban los documentos relativos a las actuaciones de las fuerzas armadas en este marco como “confidenciales” y se plasmaba expresamente la aplicación extensiva de la jurisdicción militar en casos de violaciones de derechos humanos de civiles por parte de elementos castrenses.

Esta redacción causó reacciones de franca oposición por parte de organizaciones de derechos humanos,<sup>95</sup> académicas y académicos y de diversos legisladores de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso.<sup>96</sup> Ante los reclamos, el grupo de trabajo matizó la redacción de su documento<sup>97</sup> y los legisladores que apoyaban el impulso de ese proyecto desistieron en su propósito de discutirlo en el pleno de la Cámara de Diputados en el periodo de sesiones que concluyó en abril de 2011.<sup>98</sup> Tras esta conclusión, las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados convocaron a una serie de audiencias públicas a las que fueron invitados expertos en la materia para discutir acerca del desahogo de esta normatividad, a fin de que ésta se mantenga dentro del

---

militares fijas y permanente en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas”.

<sup>95</sup> Véase Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Carta abierta a diputadas y diputados sobre la Ley de Seguridad Nacional”, extracto, México, 21 de abril de 2011. La carta completa está disponible en <[http://www.cmdpdh.org/docs/Carta%20LSN%20-%20Comisiones%20dictaminadoras%20\(22-04-11\).pdf](http://www.cmdpdh.org/docs/Carta%20LSN%20-%20Comisiones%20dictaminadoras%20(22-04-11).pdf)>, página consultada el 27 de enero de 2012.

<sup>96</sup> Véase Juan Arvizu Arrijoa, “Líderes de la sociedad civil se oponen a Ley de Seguridad”, en *El Universal*, México, 28 de abril de 2011.

<sup>97</sup> Proyecto de reforma a la Ley de Seguridad Nacional propuesta por la bancada del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados, disponible en <[http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/254725/754544/file/Proyecto\\_Seguridad\\_Nacional\\_PRI.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/254725/754544/file/Proyecto_Seguridad_Nacional_PRI.pdf)>, página consultada el 27 de enero de 2012.

<sup>98</sup> Andrea Merlos *et al.*, “Frenan reformas política y de seguridad”, en *El Universal*, México, 29 de abril de 2011.

marco constitucional y se armonice a los más altos estándares internacionales en seguridad y derechos humanos.

*c. La iniciativa de reforma a la justicia militar*

El 18 de octubre de 2010 el Ejecutivo federal envió al Senado una iniciativa de reforma del artículo 57, fracción II, inciso a, del Código de Justicia Militar (CJM), así como del artículo 215-A del Código Penal Federal (CPF) en lo que se refiere a la prevalencia de la justicia militar, como se explicará a detalle más adelante.

Sin embargo, la reforma no sólo resulta insuficiente, sino también regresiva. Dicha iniciativa de reforma al Código de Justicia Militar se limita a excluir del fuero militar sólo los delitos de violación sexual, tortura y desaparición forzada de personas cometida por militares en contra de civiles, sin considerar otras violaciones a los derechos humanos, tales como las ejecuciones o detenciones arbitrarias, las cuales están ocurriendo con gran frecuencia.

Además, la iniciativa enviada por el Ejecutivo federal sigue dando competencia al Ministerio Público Militar para la investigación y determinación del tipo penal, lo cual podría impedir que nuevamente la justicia civil sea competente, puesto que la justicia militar podría catalogar el delito bajo otro tipo penal, como sucede en la actualidad. De ser aprobada esta iniciativa de reforma, que limita de manera falaz la justicia militar, puede incentivar que los hechos delictivos que conozca la Procuraduría General de Justicia Militar, que resulta ser la autoridad investigadora, no sean encuadrados bajo las figuras que prevé la iniciativa, con la finalidad de que no sean investigados y juzgados en el fuero civil.

*d. La iniciativa de reforma constitucional para el establecimiento de un “mando único policial”*

El 5 de octubre de 2010, el Ejecutivo federal envió al Senado una iniciativa de reforma constitucional para crear el mando único de policía. La iniciativa otorga al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) la facultad de acreditar a las policías del país, sin especificar qué pasará en aquellas jurisdicciones que no cuenten con una policía “acreditada”.<sup>99</sup> Aunado a

<sup>99</sup> En virtud de la reforma propuesta al artículo 115, fracción VII, se cae en el supuesto de que habrá municipios que no contarán con policía propia: “La Ley General establecerá las hipótesis y procedimientos mediante los cuales los municipios podrán contar con policía municipal, así como los casos en que se puedan acreditar policías metropolitanas”. Claudia Gamboa Montejano *et al.*, “Análisis de la iniciativa de Mando Único Policial presentada por el Ejecutivo

ello, la reforma plantea otorgar a los gobernadores la facultad de estar a cargo de todas las policías municipales de sus entidades, así como de poder remover libremente a sus titulares.

De ser aprobada esta iniciativa, se estaría sometiendo la autoridad del presidente municipal a la autoridad del gobernador, poniendo así en riesgo la autonomía misma del municipio, base de la estructura federalista bajo la cual se ha construido al país. Más aún, con una reforma en este sentido, al otorgar el mando único a la autoridad estatal, la distribución policíaca dentro de los distintos municipios de la entidad quedaría totalmente desvinculada de la ciudadanía a la que se pretende proteger.

Lo que se requiere, como se expondrá más adelante, es descentralizar el mando y dividir la organización policíaca de forma tal que se permita no sólo manejar unidades más pequeñas, agilizar las acciones y lograr una más rápida adaptación al cambio, sino también establecer vínculos más sólidos con la comunidad y una mejor coordinación entre las diversas agencias.

## LA SEGURIDAD ADQUIERE PRIMACÍA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

Irónicamente, en el empeño por imponer “el Estado de derecho”, entendido éste como la recuperación del monopolio de la violencia por parte de las instituciones del Estado, se ha roto el viejo sistema autoritario de regulación del antiguo régimen, basado en acuerdos políticos y en el uso selectivo de la ley, desencadenando la violencia implícita en esas relaciones de poder. Desgraciadamente, la imposición del orden mediante el uso privilegiado de la fuerza no se ha visto acompañado de un esfuerzo igualmente consistente por crear una nueva institucionalidad basada en normas democráticas, ni en atacar las causas estructurales que alimentan la inseguridad imperante. En otras palabras, la noción de “Estado de derecho” que pretende imponer el gobierno, dista de la noción de un Estado democrático de derecho, basado en el respeto y protección plena e integral de los derechos humanos, en el que la ley sea igual para todos, y todos sean iguales ante la ley.

Si de restaurar el Estado de derecho y la integridad de las instituciones públicas se trata, entonces exhibir ante las cámaras a narcotraficantes esposados no es suficiente. Hay que

---

federal ante el Senado de la República”, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, octubre de 2010, p. 29, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-30-10.pdf>>, página consultada el 27 de enero de 2012.

decirle a los mexicanos si la impunidad está bajando, si los niveles de corrupción están mejorando y si la confianza en las instituciones policiales y judiciales está repuntando.<sup>100</sup>

En este contexto, y por añadidura, las autoridades han planteando un falso dilema entre seguridad y derechos humanos, reforzando así la creencia extendida en algunos sectores de la opinión pública de que “los derechos humanos sólo sirven para defender a los delinquentes”.

Uno de los aspectos que más preocupa es la evidente disparidad en las cifras que nos describen el acontecer de la violencia, ya que las diversas autoridades federales difieren en las mismas. Mientras la cuenta oficial continúa día a día sumando vidas, es sorprendente el desdén hacia las víctimas por parte del actual gobierno. Detrás de cada una de las casi 35 mil muertes reportadas oficialmente, más aquellas víctimas no contabilizadas que han muerto en la ola de violencia, entre el fuego cruzado, hay una historia, un proyecto de vida interrumpido, un duelo, una muestra de violencia que se remite a hechos concretos, a personas con rostro, nombre e identidad.

Detrás estos hechos, mostrados como frías cifras de la “guerra contra la delincuencia organizada” o, en algunos casos, etiquetadas bajo la desatinada figura de “daños colaterales”, hay un fuerte impacto social en sus familias, en su entorno social y una característica común: la impunidad.

Hoy tenemos una idea aproximada de cuántas muertes van en este sexenio, lo que todos desconocemos es cuántas averiguaciones previas, consignaciones o condenas por estos hechos han sido emitidas por los jueces.<sup>101</sup> Tampoco sabemos dónde están los desaparecidos de la denominada “guerra sucia” durante las décadas de 1970 y 1980; quiénes son los responsables del asesinato de diferentes miembros de la familia Reyes Salazar, activistas de Ciudad Juárez; a cuántos años de cárcel fueron condenados los responsables por los estudiantes del Tecnológico de Monterrey ni de las matanzas de adolescentes en Salvárcar y Torreón; cuántos funcionarios han sido investigados por negligencia y homicidio doloso en la tragedia de la mina de “Pasta de Conchos”; quiénes ordenaron el asesinato de 72 migrantes en Tamaulipas y de los descubrimientos más recientes de fosas comunes en el municipio en los estados de Durango y Tamaulipas; quiénes son los asesinos de Marisela Escobedo Ortiz o cuántas consignaciones han realizado los ministerios

<sup>100</sup> Kevin Casas Zamora, *op. cit.*, p. 22.

<sup>101</sup> Mariclaire Acosta, *The Uncertain Defeat of Authoritarianism, Lawlessness and Human Rights in Mexico*, Países Bajos, Universidad de Utrecht, 2010, pp. 18-19.

públicos por las más de 900 mujeres asesinadas en el Estado de México, y las 79 mujeres asesinadas en Ciudad Juárez en 2011; y así, en una lista interminable, enumeración de nombres y casos de impunidad, podríamos agotar este espacio.

Más aún, las autoridades se han negado a reconocer las consecuencias que los altos índices de violencia implican para la ciudadanía. Reflejo de ello es su resistencia a aceptar las recomendaciones en materia de derechos humanos emitidas por la CNDH. Según los informes de actividades publicados por la misma Comisión, en 2010 cerca de 20% de las recomendaciones emitidas no fueron aceptadas por las autoridades correspondientes, entre ellas recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Marina y a la Secretaría de Seguridad Pública.<sup>102</sup>

Lo más lamentable de esta situación es que nos acostumbramos a la muerte y a su justificación. Hoy en México a los asesinatos o ejecuciones extrajudiciales se les llama “daños colaterales”; a las desapariciones forzadas, “levantones”; a los allanamientos ilegales, “cateos”; y a las detenciones arbitrarias en hoteles, casas particulares o batallones, “arraigos”, eufemismos que reclasifican la realidad a fin de amoldarla a una política de seguridad que carece de consenso y de un sólido fundamento legal.

## LA IMPUNIDAD CRÓNICA EN MÉXICO

La impunidad ha sido una constante en la historia mundial. Ningún sistema de justicia es capaz de erradicar la impunidad por completo. Por otro lado, no necesariamente es negativo que apenas un reducido número de hechos criminales sean ventilados ante los tribunales de justicia. Pero cuando este hecho se acompaña de la ausencia de mecanismos efectivos de resolución de conflictos y de tutela de derechos fundamentales en otros ámbitos, la impunidad en la justicia penal tiene graves consecuencias. Pone de relieve la incapacidad de los sistemas de seguridad ciudadana y de administración de la justicia para enfrentar con éxito a la delincuencia, lo cual produce, entre otros efectos, la deslegitimación de los propios sistemas judiciales y el fortalecimiento de la violencia como “atajo primario” para hacerse justicia por otros medios.<sup>103</sup> No se puede concebir un

---

<sup>102</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 79.

<sup>103</sup> Al respecto, es interesante la opinión de Gino Costa, experto peruano, quien apunta que en Reino Unido, que cuenta con un sistema penal eficiente, apenas 3% de los delitos termina en una condena judicial. Véase Gino Costa,

Estado como de derecho fundamentado en un sistema democrático, cuando una fracción de la sociedad goza de impunidad y se mantiene por encima de la ley. Esto genera mayores ciclos de violencia e impide la disminución de las tasas delictivas en un país.

La impunidad se define como la ausencia de castigo para un delito cometido. Esto presupone, necesariamente, la existencia de un sistema de justicia penal y la tipificación de los delitos posibles que se pueden cometer, así como de los procedimientos para determinar y sancionar a los responsables. La falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de delitos produce impunidad. A su vez, ésta propicia la repetición crónica de los hechos delictivos y la indefensión de las víctimas.

Como se explicó en el capítulo introductorio de este trabajo, en tanto transgresión de obligaciones internacionales, la impunidad es considerada como un fenómeno anti-jurídico, pues se traduce en la carencia de justicia o la negación del derecho al acceso a la justicia. Así lo han señalado varios órganos e instrumentos universales y regionales de protección de derechos humanos.

La extinta Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas desarrolló un Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad, expuestos en el informe presentado por la experta independiente en la materia, Diane Orentlicher. En dicho informe, la impunidad es definida como:

la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.<sup>104</sup>

---

“Prólogo”, en José María Rico y Laura Chinchilla, *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas, y perspectivas*, Lima, Instituto de Defensa Legal/Open Society Institute, 2006, p. 21.

<sup>104</sup> “Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad”, en Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Impunidad. Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de Principios para la Lucha contra la Impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, p. 6.

El primero de dicho conjunto de principios establece la obligación de los Estados de adoptar medidas eficaces para luchar contra la impunidad, con base en el principio de la debida diligencia:

La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.<sup>105</sup>

En el sistema regional de protección de derechos humanos, el tema de la impunidad y su combate ha sido también ampliamente desarrollado. Desde 1998 la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisdicción ha sido aceptada por nuestro país, definió la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”; en ese sentido, el Estado “tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”.<sup>106</sup> En pronunciamientos más recientes, la misma Corte, a propósito del caso *González (Campo Algodonero) y otros vs. México*, señaló que, como una forma adecuada para combatir la impunidad, el Estado está obligado, dentro de un plazo razonable, a investigar, por intermedio de las instituciones públicas competentes, a los funcionarios acusados de irregularidades y, luego de un debido proceso, aplicar las sanciones administrativas, disciplinarias o penales correspondientes a quienes fueran encontrados responsables.<sup>107</sup> En el mismo sentido, la Corte señala lo siguiente:

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>106</sup> Corte IDH, *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 8 de marzo de 1998, serie C, núm. 37, párr. 173.

<sup>107</sup> Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205, párr. 460.

El Tribunal resalta que las sanciones administrativas o penales tienen un rol importante para crear la clase de competencia y cultura institucional adecuada para enfrentar los factores que explican el contexto de violencia contra la mujer que ha sido probado en el presente caso. Si se permite que personas responsables de estas graves irregularidades continúen en sus cargos, o peor aún, ocupen posiciones de autoridad, se puede generar impunidad y crear las condiciones para que los factores que inciden en el contexto de violencia persistan o se agraven.<sup>108</sup>

Durante mucho tiempo, “la impunidad de los autores de graves violaciones de derechos humanos fue asumida como un mal necesario o como una fatalidad del destino”.<sup>109</sup> Esta actitud engendra desesperanza en la sociedad, y es la forma más rápida en que la violencia e injusticia adquieren categoría de valor supremo. La resignación y el silencio se convierten en una norma de convivencia social y en única alternativa para las víctimas. De esta manera, “la noción misma de justicia, sustento esencial de la convivencia democrática, se ve profundamente distorsionada. Los responsables de tales violaciones, al constatar que pueden violar la ley impunemente, encuentran aliento para seguir cometiendo esos crímenes. Esto socava el Estado de derecho que presume que nadie, incluyendo a los funcionarios y gobernantes, se encuentran por encima de la ley”.<sup>110</sup>

Con el tiempo, la impunidad crónica se vuelve parte de la cultura de una sociedad, pues educa a las personas en la pasividad y el temor a la denuncia. Esto genera la llamada “impotencia aprendida” que conduce a tratar de protegerse mediante las formas más primitivas de adaptación, lo cual redundará, a su vez, en el incremento de la violencia social y en el socavamiento de la democracia, toda vez que “el valor de la justicia no es rescatado como el valor de un nuevo proceso social, y ello induce a generar situaciones en las cuales las violaciones de derechos humanos se consideran parte de la salida para luchar contra un contexto de impunidad”.<sup>111</sup>

<sup>108</sup> *Ibidem*, párr. 377.

<sup>109</sup> Comisión Internacional de Juristas, *Impunidad y graves violaciones de derechos humanos*, Ginebra, CIJ (Guía para profesionales, núm. 3), 2008, p. 1.

<sup>110</sup> Wilder Tayler, “La problemática de la impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas –Notas para la reflexión–”, en *Revista IDH*, vol. 24, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 1996, pp. 185-186.

<sup>111</sup> “Opinión del perito médico Carlos Martín Beristain”, en Corte IDH, *Caso Molina Theissen vs. Guatemala (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 3 de julio de 2004, serie C, núm. 108, p. 19. Asimismo, véase Tani Adams, *How Does Chronic Social Violence Affect Social Relations and Citizenship? A Survey of New Social Norms in Latin America*, documento sin publicar elaborado bajo el auspicio del Woodrow Wilson Center for Scholars, Washington, D. C., 2011.

En México, de acuerdo con cifras dadas por el presidente de la CNDH, más de 98% de los asesinatos en el país permanecen impunes, generando un ambiente de frustración, decepción y miedo entre la población. Especificó que, en promedio, en los últimos 10 años, se cometen entre 13 y 15 millones de delitos al año, de los cuales sólo se denuncian 1.5 millones y hay 150 000 sentencias penales en todos los tribunales del país.<sup>112</sup>

### 1) Algunas dimensiones de la impunidad

El contexto actual de violencia e inseguridad en el que se encuentra inmerso nuestro país, brevemente reseñado en los capítulos anteriores, ha evidenciado las debilidades y carencias del sistema de justicia en su conjunto, incluyendo el sistema de seguridad así como el de procuración y administración de justicia, los cuales se han visto desbordados y rebasados por la realidad que actualmente enfrentamos. Sin embargo, para poder dimensionar la magnitud de los niveles de impunidad que se viven en el país, es necesario analizar los datos duros que reflejan tal condición.

Según diversos estudios, tan sólo alrededor de 1% de los delitos que son denunciados concluyen con una sentencia. Es decir, más de 98% de los crímenes cometidos en el país permanecen en la impunidad. Resulta revelador para comprender esta cifra analizar el proceso que sigue una denuncia y la evidencia empírica que demuestra el precario desempeño de las instituciones de seguridad y de justicia.

Es importante señalar en primer término que existe en México un alto porcentaje de delitos que no son denunciados, conocido como la “cifra negra”. De acuerdo a cifras del Icesi publicadas en 2009, 78% de las víctimas de un delito no acudió a denunciar los hechos ante las autoridades. Cabe señalar que ésta cifra se elevó en cinco puntos porcentuales entre 2004 y 2008. Según la misma investigación, la principal causa por la cual las víctimas de un delito no acuden a denunciar se debe a que las mismas consideran el proceso como una pérdida de tiempo (39%), o bien porque desconfían de las autoridades (16 por ciento).<sup>113</sup>

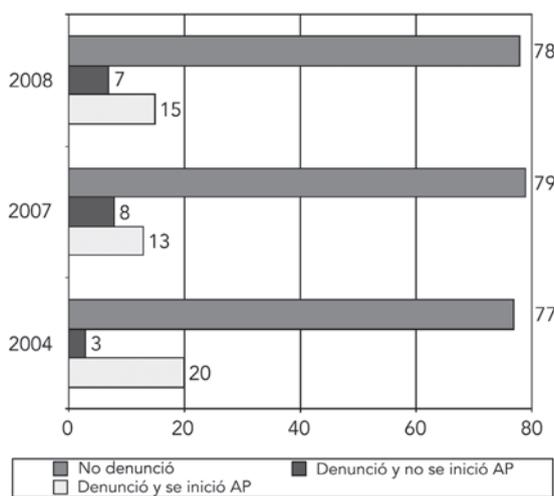
---

<sup>112</sup> Julieta Martínez, “Impunes, más de 98% de delitos en el país: Plascencia”, en *El Universal*, México, 1 de marzo de 2011.

<sup>113</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., *ENSI-6 2009. Sexta encuesta nacional sobre inseguridad. Resultados Primera Parte. Nacionales y por entidad federativa. Octubre 2009*, México, Icesi, 2009, p. 61, disponible en <<http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>>, página consultada el 27 de enero de 2012.

Ahora bien, del 22% de los delitos que sí fueron denunciados por las víctimas, solamente 15% de éstas resultaron en una averiguación previa, lo que significa que 75% de los delitos que fueron del conocimiento de las procuradurías de justicia quedaron pendientes para su investigación posterior o no se brindaron resultados suficientes. En otras palabras, únicamente 22 de cada 100 delitos cometidos fueron denunciados, y de los cuales tan sólo 3.3 se convirtieron en una averiguación previa.<sup>114</sup> A continuación se presenta un gráfico que refleja la evolución de este fenómeno en los últimos años:

Gráfico 1.



Fuente: Sexta encuesta nacional sobre inseguridad, ENSI-6 2009, Icesi.

Es importante señalar también que la mayoría de las denuncias registradas por diferentes delitos en toda la república son por delitos menores (robos y lesiones dolosas). Para 2009, a nivel nacional, se presentaron 680 566 denuncias por robo, frente a únicamente 14 850 denuncias por violación sexual.<sup>115</sup> Lo anterior no necesariamente obliga a pensar que la tasa de robos sea exagerada, o la de violaciones corresponda a un subregistro. Sin

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>115</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., “Denuncias por violación. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas”, *op. cit.*

embargo, si cabría preguntarse si en realidad el sistema de justicia se centra en resolver los delitos más graves y que son de alto impacto para la sociedad en su conjunto.

Tal como lo ilustra el siguiente cuadro, la evolución en los últimos años de averiguaciones previas abiertas sobre delitos menores ha incrementado, mientras que las de delitos graves permanecen relativamente bajas. Es evidente que los sistemas de justicia están saturados y rebasados, lo que ha llevado a que los delitos más graves permanezcan en la impunidad, intensificándose con ello el clima de violencia que se vive en el país, y aumentando la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía.

Cuadro 1.

<b>Averiguaciones previas en general (nacional)</b>					
Año	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Total</b>	<b>1 415 681</b>	<b>1 471 101</b>	<b>1 587 030</b>	<b>1 627 371</b>	<b>1 665 792</b>
Por cada 100 000 hab.	1 362	1 403	1 500	1 525	1 548
<b>Desglose por delitos</b>					
Homicidio común					
<b>Total</b>	<b>25 780</b>	<b>27 551</b>	<b>25 133</b>	<b>28 018</b>	<b>31 545</b>
Por cada 100 000 hab.	25	26	24	26	29.3
Homicidio doloso					
<b>Total</b>	<b>11 255</b>	<b>11 775</b>	<b>10 295</b>	<b>13 193</b>	<b>16 117</b>
Por cada 100 000 hab.	11	11	10	12	15
Violación					
<b>Total</b>	<b>13 550</b>	<b>13 894</b>	<b>14 199</b>	<b>14 078</b>	<b>14 850</b>
Por cada 100 000 hab.	13	13	13	13	13
Secuestro					
<b>Total</b>	<b>325</b>	<b>595</b>	<b>438</b>	<b>907</b>	<b>1 163</b>
Por cada 100 000 hab.	0	1	0	1	1
Robo					
<b>Total</b>	<b>515 916</b>	<b>545 232</b>	<b>610 730</b>	<b>656 877</b>	<b>680 566</b>
Por cada 100 000 hab.	496	520	577	616	632.8

Fuente: Estadísticas oficiales del Icesi.

Las cifras revelan la alta ineficiencia e ineficacia de las procuradurías de justicia, el eslabón más frágil del sistema de justicia. El Ministerio Público, al ser la institución que goza del monopolio del ejercicio de la acción penal, debe llevar a cabo de manera expedita las investigaciones a fin de dar respuesta a las víctimas de los delitos. Sin embargo, a pesar de que solamente se abren averiguaciones previas en 15% de los delitos denunciados, tan

sólo 18% de éstas son concluidas efectivamente. En promedio, sólo en una de cada cuatro averiguaciones previas iniciadas se logra poner al indiciado a disposición de un juez, y en ese único caso que llega a juicio el imputado es condenado en ocho de cada diez causas.<sup>116</sup>

Por otra parte, si bien el Ministerio Público tiene la obligación de investigar cuando se presenta una denuncia o querrela, se estima que más de 60% de quienes se encuentran en reclusión fueron detenidos bajo flagrancia.<sup>117</sup> Esto demuestra que, en la gran mayoría de los casos, el Ministerio Público no requiere llevar a cabo procesos de investigación, haciendo un uso excesivo de la figura de flagrancia, incluso degenerando en algunos estados en la figura de la “flagrancia equiparada”. Bajo esta última se validan irregularidades en virtud de que el Ministerio Público cuenta con 48 o hasta 72 horas para detener a cualquier persona sin que medie una orden de aprehensión, bajo el argumento de que no se interrumpió la persecución del delito durante todo ese tiempo.<sup>118</sup>

En cuanto a 75% de las denuncias por las que no se inicia una averiguación previa, según datos obtenidos de las propias procuradurías, 38.5% de ellas quedan pendientes por falta de capacidad para darle curso, mientras que 25.4% son archivadas pues no se cuenta con evidencia suficiente para esclarecer el caso.<sup>119</sup>

Finalmente, se estima que, del total de averiguaciones previas que son concluidas por el Ministerio Público, 75% de ellas son puestas a disposición de un juez. Es decir, del total de denuncias presentadas ante las procuradurías de justicia, únicamente 1.6% llegan ante un juez, de las cuales se dicta sentencia condenatoria en 91% de las mismas.<sup>120</sup>

Lo anterior ha sido señalado en muchas ocasiones como resultado del carácter inquisitivo del sistema, que si bien es uno de los problemas que se pretende revertir mediante la reforma al sistema de justicia penal de 2008, aún perdura a lo largo del país. En estas condiciones las víctimas no tienen un verdadero acceso a la justicia pues el juez se limita en muchas ocasiones únicamente a convalidar la averiguación presentada por el

<sup>116</sup> Guillermo Zepeda Lecuona, “Desafíos de la seguridad ciudadana y la justicia penal en México”, en Fundación para el Debido Proceso Legal, *Sociedad civil y reforma judicial en América Latina*, Washington, D. C., DPLF/NCSC, octubre de 2005, p. 304.

<sup>117</sup> Véase Marcelo Bergman *et al.* (eds.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Principales resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*, México, CIDE, 2003.

<sup>118</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y Comité de Abogados para los Derechos Humanos, *Injusticia legalizada. Procedimiento penal mexicano y derechos humanos*, México, Centro Prodh, 2001, pp. 32-34.

<sup>119</sup> Guillermo Zepeda Lecuona, *op. cit.*, p. 304.

<sup>120</sup> *Idem.*

Ministerio Público, sin cumplir con la exigencia del desahogo de pruebas en su presencia, situación que permitiría probar en su caso la inocencia del acusado.

Esta incapacidad del sistema, aunada a las graves faltas al debido proceso que veremos en las secciones que siguen, llevó a plantear una reforma constitucional al sistema de justicia penal, la cual culminó con la aprobación de ésta por parte del Congreso en 2008, cuyos rasgos principales se analizarán más adelante. Lo que queremos destacar aquí en todo caso, es que resolver el problema de la impunidad fue un objetivo central de dicha reforma.

## 2) Impunidad en el proceso penal

La impunidad, como fenómeno, también está presente en el proceso penal y se evidencia de diferentes formas. Para ilustrar lo anterior, tomaremos como punto de partida el Informe realizado por una Comisión de Expertos Internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), acerca de la misión de investigación sobre los homicidios de mujeres que realizaron en Ciudad Juárez en 2003.<sup>121</sup>

Al respecto, vale la pena hacer dos salvedades: la primera de ellas se refiere a la fecha de elaboración del informe. Si bien es cierto que éste fue elaborado hace poco más de siete años, con anterioridad a la reforma del sistema de justicia penal en Chihuahua realizada en 2006, su vigencia se mantiene hoy en día para la casi totalidad del país, fundamentalmente porque las reflexiones y evidencias allí recogidas concuerdan, en general, con el estado actual del proceso penal mexicano. La segunda se refiere al lugar sobre el cual se realizó el informe. Aunque dicho documento analizó la forma en que se llevaban a cabo las investigaciones y procesos penales en Ciudad Juárez, el mismo informe infiere que lo que allí sucede se reproduce en otros estados de la república.<sup>122</sup> Finalmente, vale la pena mencionar que la razón de ser de ese informe fue la incapacidad relativa del

---

<sup>121</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México*, México, UNODC, noviembre de 2003.

<sup>122</sup> Según este informe, buena parte de las disfunciones que se apreciaban en ese momento en el proceso penal vigente en Ciudad Juárez y en el estado de Chihuahua no son exclusivas de dicha entidad, sino que “corresponden más bien a una serie de disfunciones estructurales y endémicas que afectan al funcionamiento del sistema procesal penal vigente en toda la república mexicana, estatal y federal”. *Ibidem*, p. 10.

Estado mexicano para resolver los graves casos de homicidios que se presentaban en Ciudad Juárez de manera eficaz, pese a la fuerte presión nacional e internacional al respecto.

Lo primero que destaca el informe es la enorme discrecionalidad con el que se llevan a cabo las investigaciones penales, filtradas en todo momento por una corrupción sistémica del sistema de administración de justicia.<sup>123</sup> Esa discrecionalidad se representa de diferentes formas: desde los procedimientos ilegales mediante los cuales se realiza la detención de los presuntos responsables de la comisión del delito, pasando por la falta de un análisis serio y legítimo de las pruebas que se allegan al proceso y por supuesto, la excesiva tramitación escrita del proceso penal, que va en detrimento del principio de celeridad e inmediación del proceso. Todos estos factores, son diferentes expresiones de la violación al debido proceso del inculpado y por ende, son factores de entorpecimiento y obstaculización del derecho de acceso a la justicia.

Las violaciones al derecho al debido proceso de los acusados son el primer paso para asegurar que la totalidad del proceso penal, esté viciado y sea ilegítimo. En muchos casos, quienes son inculcados no cuentan con los recursos económicos suficientes para sufragar una defensa legal adecuada, y por lo mismo son más susceptibles de ser víctimas de la violación a este derecho.

Como se sabe, las violaciones a las garantías procesales han sido una constante ampliamente documentada por organismos internacionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales. Estudios más recientes, comprueban esta afirmación. Según un estudio de Ana Laura Magaloni, entre 2002 y 2009, 93.7% de los internos en las cárceles del Distrito Federal y el Estado de México afirmó que no le mostraron una orden de aprehensión cuando lo detuvieron, y 56% fue informado del delito del que los acusaban cuando llegaron al Ministerio Público. A 92% de los detenidos no le explicaron las diferencias entre la fase de la acusación y la del juicio, y a 72% no le informaron de su derecho a no declarar. A 70% de los detenidos tampoco les fue informado de su derecho a hacer una llamada telefónica; 80% de los detenidos nunca pudo hablar con el juez; y 60% manifestó que cuando tuvo su primer abogado de oficio lo cambió porque sintió que no hizo nada para defenderlo. A este dato hay que añadir que los internos que pudieron

---

<sup>123</sup> Al respecto, el informe menciona que la presencia de grupos criminales organizados muy poderosos y su posible influencia en el sistema de justicia, ha dado paso a la desconfianza de la gente, lo que dificulta la persecución de los delitos, pues las autoridades no cuentan con la colaboración de la ciudadanía, para realizar sus labores de investigación y persecución.

pagar a un abogado particular declararon que, en 67% de los casos, éste ofreció pruebas, mientras que tan solo 27% de los abogados de oficio hizo lo mismo.<sup>124</sup>

Ahora bien, el informe de la UNODC, pone de relieve que la presunción de inocencia de la persona investigada no es un principio que se respete en el proceso penal. La presunción de inocencia es un derecho fundamental que sólo puede desvirtuarse si se demuestra lo contrario, o sea, a través de una sentencia condenatoria. Un juez, para justificar un fallo condenatorio debe tener un sustento probatorio suficiente y apegado a los estándares legales que, sin lugar a dudas, le permitan desvirtuar la presunción de inocencia. Contrario a este mandato, son recurrentes las oportunidades en que los jueces sustentan sus fallos sin analizar testimonios de testigos y, en general, en ausencia de cualquier prueba directa que conduzca a una verdad incontrovertible.

Una de las funciones más importantes del juez es garantizar un juicio justo al acusado, lo que implica analizar y valorar objetivamente del material probatorio, solicitar la práctica de las pruebas que considere necesarias y en todo momento garantizar la legalidad del proceso. Sin embargo, hay evidencia de que antes y ahora el juez es una figura desdibujada, ausente e inaccesible durante el proceso penal. Un eslabón más dentro de la maquinaria de la impunidad.<sup>125</sup> Al respecto, es reveladora la cifra de internos que, en el estudio referido sobre la población en reclusión en las cárceles del Distrito Federal y Estado de México llevado a cabo por el CIDE, 21% perciba, en forma consistente, que en la audiencia la secretaria mecanógrafa es más importante que el juez.<sup>126</sup>

Otra de las formas en las que se puede evidenciar la impunidad, es a través de las prácticas autoincriminatorias en los procesos penales. El derecho a la no autoincriminación, junto con la presunción de inocencia, la defensa adecuada y en general el derecho a un debido proceso, integran el conjunto de principios rectores por los que se debe regir un proceso penal. En México, a pesar de la prohibición expresa que establece el artículo 20 de la Constitución y la legislación federal, la autoincriminación se sigue manifestando, en ocasiones frecuentes, a través de la tortura y otras formas de apremio.<sup>127</sup>

<sup>124</sup> Ana Laura Magaloni Kerpel, "Niveles de eficacia del debido proceso", en Marcelo Bergman *et al.* (eds.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, México, CIDE, 2009, p. 36.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>127</sup> En la encuesta con internos de los centros de reclusión del Distrito Federal y Estado de México, la mayoría de ellos (65%) habla de golpes, amenazas y humillaciones al momento de su detención por parte de la policía. *Ibidem*, p. 38.

Volvamos al informe de 2003. En todos los procedimientos y expedientes analizados para la elaboración de dicho informe, una parte significativa de los inculpados confesaron los crímenes en el momento de prestar declaración en la fase preprocesal o en la averiguación previa, y no la ratificaron en presencia del juez, refiriendo oportunamente haber sido objeto de tortura y otros maltratos inhumanos y degradantes, a fin de que confesaran los delitos por los que les imputaban.

En el viejo sistema penal (esto es antes de la reforma constitucional de 2008), y aún vigente en muchos estados de la república, la autoincriminación no traía ningún beneficio procesal, en la medida en que por autoincriminarse no se reducía el proceso, ni se invertía la carga de la prueba, como es el caso en el nuevo modelo de justicia que se pretende implantar. Sin embargo, la autoincriminación, obtenida a través de torturas y prácticas crueles, inhumanas y degradantes, le asignaba un gran valor probatorio a las primeras “confesiones” realizadas ante un agente de policía o del Ministerio Público. Efectivamente, cuando se alegan actos de tortura, como medio utilizado para obtener una autoincriminación, generalmente son rechazados por los jueces intervinientes en las sucesivas resoluciones por ellos dictadas, “con argumentos más o menos abstractos, o con diversa terminología técnico jurídica, pero sin ordenar investigaciones o diligencias tendientes a esclarecer si las denuncias de torturas tienen o no fundamento”.<sup>128</sup>

Aunado a esto, la carga de la prueba sobre torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes durante la investigación no recae sobre las autoridades investigadoras, sino sobre la víctima, por lo que la autoridad investigadora puede dar fe ante el juez de que el detenido no ha sufrido tortura, con lo cual el juzgador considera satisfecha la cuestión sin mayor indagación.<sup>129</sup>

Una vez que el expediente ha sido sustanciado por el Ministerio Público, la persona puede ser consignada al Poder Judicial con un proceso prefabricado, sin que el juez pueda allegarse oportunamente de elementos para discriminar entre las pruebas consistentes y verídicas y las que han sido obtenidas con violencia.<sup>130</sup>

<sup>128</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *op. cit.*, p. 20.

<sup>129</sup> Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos *et al.*, *Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los derechos humanos, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Washington, D. C., CMDPDH/Cejil/COMDH/CCDH/FIDH/I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos/IMDHD, 28 de marzo de 2011, p. 26.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 26.

En el nuevo sistema acusatorio, producto de la reforma al sistema penal, la tortura no debería ser tan frecuente como en el viejo sistema, ya que está diseñado para impedir su aparición, mediante diferentes mecanismos de control. Además, sí existen incentivos para quien confiesa el delito, como la oportunidad de acceder a un proceso abreviado o ser sujeto de una pena menor.

En un país como México, respecto del cual múltiples organismos internacionales de derechos humanos se han pronunciado sobre las prácticas reiteradas de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes que se infligen a los detenidos, estos comportamientos desde tiempo atrás constituyen una práctica endémica de los cuerpos de seguridad que sólo se podría erradicar con un comportamiento apegado a la ley por parte de los operadores de los sistemas de procuración e impartición de justicia. Esto es, practicando las averiguaciones previas pertinentes en cada caso, acogiendo las pruebas testimoniales que sean procedentes y rechazando la incorporación al proceso de pruebas obtenidas ilícitamente.<sup>131</sup>

Como se mencionó anteriormente, la presunción de inocencia es uno de los principios rectores del proceso penal, por lo que es fundamental que, cuando el Estado aplica sanciones penales, deba anteponer este principio, según el cual el acusado de un proceso “es considerado inocente mientras no se haya establecido su responsabilidad penal mediante una sentencia firme”.<sup>132</sup> A su vez, una de las principales garantías derivadas de la presunción de inocencia es el derecho del inculpado a estar en libertad hasta que su culpabilidad o inocencia haya sido determinada. De ahí que sea inconsistente que una persona legalmente inocente sea encarcelada, cuando es objeto de la prisión preventiva.

En la opinión del investigador sobre la justicia penal en México, Guillermo Zepeda, “la prisión o detención preventiva se entiende como la privación de la libertad de una persona procesada antes de que se determine su culpabilidad. Por su dimensión, características y costos humanos y sociales, en México parece ser un problema que requiere atención urgente”.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *op. cit.*, p. 21.

<sup>132</sup> Alberto Bovino, “El encarcelamiento preventivo en los tratados de derechos humanos”, en *Problemas del derecho procesal penal contemporáneo*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1998, citado en Guillermo Zepeda Lecuona, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, Monterrey, OSJI, 2009, p. 19.

<sup>133</sup> Guillermo Zepeda Lecuona, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, *op. cit.*, p. 15.

La aplicación excesiva de la prisión sin sentencia (en cuanto a tiempos y a sujetos), la cual se ha duplicado en sólo 10 años, implica no sólo la flagrante violación del derecho al debido proceso de los inculpados, sino que también evidencia la ineficiencia en la utilización de los recursos públicos destinados a la procuración e impartición de justicia en el sistema penal, en la medida en se hacen grandes inversiones sin que su aplicación, en muchos casos, proporcione beneficios evidentes. Mientras tanto, no hay suficientes recursos para prevenir los conflictos entre ciudadanos, mejorar la investigación criminal y proteger a las víctimas de la actividad delincinencial. La aplicación irracional de la prisión preventiva en México es una medida perjudicial para satisfacer los derechos de los procesados e inocua en la búsqueda de una correcta asignación de recursos de la administración de justicia.<sup>134</sup>

Por esta razón, es vital el estricto cumplimiento y garantía del principio de presunción de inocencia, y de los plazos legales de instrucción, juicios y sentencia, ya que se abusa de los tiempos a los que son sometidos los procesados a la prisión preventiva, en detrimento de su derecho a la libertad y al debido proceso. Así como en detrimento también de su seguridad y la de la sociedad en su conjunto, como veremos más adelante.

A todas luces, es necesario que en México se fundamente de manera sólida un piso común de respeto y garantía a los estándares mínimos de debido proceso por parte de todas las autoridades involucradas en el proceso penal. “Sin ello, va a ser muy difícil que el sistema penal en su conjunto pueda construir la legitimidad social y la confianza ciudadana para imponer la pena más severa que puede imponer el Estado a algún ciudadano: la pérdida de la libertad”.<sup>135</sup>

### 3) Excesiva penalización

Aunque parezca contradictorio, la sobrepoblación carcelaria también ayuda a evidenciar los niveles de impunidad. Actualmente el sistema penitenciario mexicano está integrado por 429 centros penitenciarios en todo el país: ocho a cargo del gobierno federal, 10 a cargo del gobierno del Distrito Federal, 320 a cargo de los gobiernos estatales y 91 a cargo de los gobiernos municipales, con una capacidad total para privar de la libertad

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>135</sup> Ana Laura Magaloni Kerpel, *op. cit.*, p. 46.

a 176 911 personas.<sup>136</sup> Sin embargo, en junio de 2010, la población carcelaria ascendía a 222 297 internos.

De acuerdo con una investigación de José Patricio Patiño, actual subsecretario del Sistema Penitenciario Federal, el crecimiento sostenido en la población de reclusos es producto de dos factores: el aumento de la delincuencia a partir de la década de los noventa y la aplicación de penas más severas y largas.<sup>137</sup>

De ese total de internos:

- a) 45 446 (20.4%) pertenecen del fuero federal, de los cuales 23 638 (10.6%) cuentan con sentencia y 21 808 (9.8%) están sujetos a proceso.
- b) 176 851 (79.6%) pertenecen al fuero común, de los cuales 105 895 (47.7%) cuentan con sentencia y 70 956 (31.9%) están sujetos a proceso.<sup>138</sup>

Estas cifras nos señalan una primera conclusión: aproximadamente cuatro de cada 10 personas reclusas, aún no cuentan con una sentencia condenatoria. De hecho, la cifra de personas objeto de un proceso penal por un delito del fuero común es bastante alta, lo que significa que hay muchas investigaciones penales pendientes por resolver y que no hay certeza jurídica respecto de si los verdaderos responsables por los delitos son quienes se encuentran reclusos. Al respecto, vale la pena preguntarse cuál es el perfil de los internos.

Según los estudios realizados por el CIDE sobre el tema, hay unas características que siguen perdurando a través de los años respecto a los pobladores de las cárceles mexicanas, en especial en las del Distrito Federal y el Estado de México; 40% de los internos están retenidos por robos de bienes de muy escaso valor o narcomenudeo de pequeñas cantidades (50% fueron detenidos por mercancía con un valor menor a los 100 dólares, y 25% por mercancía por un valor de 18 dólares o menos).<sup>139</sup> Es decir, que no se trata de una enorme población reclusa por sentencias o investigaciones por homicidios, abusos sexuales, extorsiones o, en general, delitos considerados como graves por la legislación federal. Sí se ha incrementado el porcentaje de individuos detenidos por delitos contra la

---

<sup>136</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *Cuarto informe de labores*, México, SSP, 2010, p. 75.

<sup>137</sup> José Luis Ruiz, “Guerra al narco asfixia penales”, en *El Universal*, México, 10 de enero de 2011.

<sup>138</sup> *Idem*.

<sup>139</sup> Marcelo Bergman *et al.* (eds.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Principales resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*, op. cit., p. 19.

salud, delitos sexuales y secuestros, pero de todas maneras se sigue deteniendo a más delincuentes que han cometido delitos menores y menos delincuentes por delitos graves.<sup>140</sup>

Los estudios del CIDE también dan cuenta de datos reveladores sobre el perfil de las personas recluidas en las cárceles: 40% de los internos tiene entre 18 y 30 años, lo que demuestra que es una población mayoritariamente joven; 71% de los internos varones y 86% de las mujeres internas tienen hijos; 61% de los internos comenzaron a trabajar antes de los 15 años o antes, lo que supone que provienen de sectores fundamentalmente pobres y marginados en la sociedad; finalmente, 12% de los internos prestaron sus servicios en las policías o las Fuerzas Armadas. Frente a este último punto, la relación entre delincuentes y fuerza pública no sólo se mide por el servicio que los primeros hayan prestado en los cuerpos de seguridad, sino también por la participación de la policía en la comisión de delitos, con una participación de 5% en robo y comercialización de drogas. No hay razones para pensar que todas las características anteriores no sean similares en el resto de la república.

Estas tendencias no son novedosas. En su momento, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 reconoció que “las cárceles del país están llenas de delincuentes menores y de personas que no pudieron pagar una defensa eficiente”, afirmando igualmente que, de los más de 165 mil delincuentes presos (que había en 2001), se estimaba que sólo siete mil eran de alta peligrosidad; es decir, 4% del total.<sup>141</sup>

Entonces, ni todos los recluidos son efectivamente culpables (pues no pesa sobre ellos una sentencia condenatoria), ni todas las cárceles están sobrepobladas por el exceso de “impartición de justicia” (pues hay personas que no tuvieron recursos para pagar una defensa adecuada) ni están allí por delitos graves. Esto significa, entonces, que las cárceles están pobladas por un porcentaje considerable de personas que pueden ser posiblemente inocentes<sup>142</sup> y que la impunidad de muchos delitos graves, diferentes a robos, sigue latente.

<sup>140</sup> Marcelo Bergman *et al.* (eds.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México, op. cit.*, p. 20.

<sup>141</sup> Elena Azaola, *op. cit.*, p. 52.

<sup>142</sup> “Hay un estado de indefensión muy marcado, particularmente entre quienes sólo tienen acceso a defensores de oficio. Tres de cada cuatro internos fueron defendidos por abogados de oficio. De ellos, dos de cada tres dijeron que sus abogados no les explicaron lo que ocurría durante el proceso y que no ofrecieron ninguna prueba para defenderlos. Es probable que un buen número de internos sean inocentes o hubieran podido obtener su libertad de haber contado con una defensa apropiada”. Marcelo Bergman *et al.* (eds.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Principales resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México, op. cit.*, p. 5.

Aunado a esto, presuntos culpables y presuntos inocentes de la comisión de delitos son objeto de un distorsionado proceso penal, más por su práctica que por su naturaleza y composición legal. Este proceso, en más de un sentido, desmejora su calidad de vida: si tenían un trabajo o un negocio fuera de la cárcel, lo pierden ya sea por el costo que representa su defensa legal, o porque permanecen años encerrados debido a la prisión preventiva.<sup>143</sup>

Pero la impunidad también se evidencia a través de la reincidencia delictiva, pues ésta da muestra de la incapacidad de las cárceles por resocializar a los verdaderos delincuentes y de la efectividad del sistema en conjunto de procuración y administración de justicia, para detener y judicializar delincuentes. Según la Tercera Encuesta a Población en el Distrito Federal y el Estado de México, elaborada por el CIDE, 29% de los internos encuestados en 2009 reportaron haber estado presos previamente; a su vez, 7.4% mencionó haber estado en una institución para menores infractores.<sup>144</sup> Entonces, no necesariamente la reincidencia se presenta respecto de la comisión de delitos recientes, sino desde aquellos cometidos en la niñez o en la adolescencia. En todo caso, que casi 30% de los detenidos sean reincidentes, habla mucho de las profundas carencias del sistema de justicia y de la readaptación social.

La reincidencia delictiva se presenta tanto fuera como dentro de las cárceles. Es decir, es posible que algunas de las personas inicialmente detenidas, privadas de la libertad y posteriormente liberadas, vuelvan a delinquir o que quienes están reclusos (por primera vez o en oportunidades posteriores) cometan delitos desde las cárceles. Es un hecho ampliamente conocido que las redes de crímenes están integrados por personas que están afuera y dentro de los centros penitenciarios, con una división de trabajo: un ejemplo de ello es lo que ocurre con las extorsiones telefónicas y algunos de los secuestros, cuyas llamadas a las víctimas se hacen desde las cárceles, pero afuera hay quienes informan sobre las características de víctimas potenciales.<sup>145</sup>

Por otra parte, también es necesario reflexionar acerca de la relación entre población carcelaria y combate al narcotráfico. Si bien el número de personas detenidas y encarceladas ha sido un indicador utilizado por el gobierno para demostrar que el

---

<sup>143</sup> “Cárceles, parte del problema”, Editorial en *El Universal*, México, 10 de enero de 2011.

<sup>144</sup> Marcelo Bergman *et al.* (eds.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>145</sup> Algunos ejemplos elocuentes se encuentran en relatos como los contenidos en Jorge Fernández Menéndez y Bibiana Belsasso, *Justicia inútil*, México, Taurus (Pensamiento), 2010.

combate a la delincuencia organizada está funcionando, el alto número de detenciones que no resultan en consignaciones sugiere, por un lado, que un número significativo de personas inocentes está siendo detenida, así como la falta de investigaciones profesionales que permitan obtener las pruebas suficientes para que un juez pueda consignar.<sup>146</sup>

Aunado a ello, la fallida estrategia ha llevado a criminalizar a las y los usuarios de drogas así como a los pequeños vendedores, dejando de lado a los principales responsables del narcotráfico.<sup>147</sup>

Pero si lo anterior no fuera suficiente, los centros de readaptación social (Cereso) se han convertido en una extensión de la disputa entre los cárteles.<sup>148</sup> Por citar algunos ejemplos, está lo ocurrido en el Cereso de Ciudad Juárez, donde el 4 de marzo de 2009, durante dos horas y media, integrantes de la banda de Los Aztecas, sicarios de La Línea y brazo armado del cartel de Juárez, masacraron a 21 rivales de Los Mexicles y Artistas Asesinos.<sup>149</sup> Otra ejemplo lo encontramos el 15 de noviembre de 2010 presuntos integrantes del crimen organizado dispararon y lanzaron granadas de fragmentación contra las instalaciones del Cereso núm. 2 en Durango,<sup>150</sup> de donde por diferentes medios de comunicación se conoció públicamente que, durante la noche, personas privadas de la libertad, salían a cometer delitos, con la aquiescencia de las autoridades del Cereso.

#### 4) La discriminación de grupos en situación de vulnerabilidad y su desprotección frente a la violencia

Decenas de millones de personas en el país se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a la discriminación y exclusión que sufren debido a factores inherentes a su condición, tales como su origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad o condición social o económica, entre muchos otros. Esto ocasiona violaciones a sus derechos, ya sea porque no reciben la atención suficiente del Estado o porque éste o algunos de sus integrantes violan sus derechos por acción u omisión.

<sup>146</sup> Ana Paula Hernández, “Legislación de drogas y situación carcelaria en México”, en Transnational Institute y Washington Office on Latin America, *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, Washington, D. C., TNI/WOLA, 2010, p. 71.

<sup>147</sup> *Idem.*

<sup>148</sup> Jorge Carrasco Araizaga, “Derechos humanos, violencia y seguridad”, en Raúl Benítez Manaut *et al.* (eds.), *op. cit.*, p. 205.

<sup>149</sup> Patricia Dávila, “150 minutos de sangre y muerte...”, en *Proceso*, núm. 1691, México, 29 de marzo de 2009, pp. 6-9.

<sup>150</sup> Rosa Esperanza Gaucín, “Sicarios atacan el Cereso en Durango”, en *El Universal*, México, 15 de noviembre de 2010.

Tal discriminación ha sido por siempre un problema recurrente que ha tenido que enfrentar el sistema de justicia. En este sentido, la Asamblea General de la OEA se pronunció en 2008 señalando que “la violencia puede manifestarse en diferentes ámbitos, afectando especial y diferenciadamente a la comunidad, la familia, las mujeres, los niños y los hombres”.<sup>151</sup>

#### *a. Niños, niñas y adolescentes*

El contexto actual de violencia en el país ha tenido consecuencias directas sobre los niños, niñas y adolescentes que poco han sido visibilizados en la constante y explosiva cantidad de hechos violentos que se viven a diario. A pesar de que una de las principales razones de la cruzada lanzada por el presidente Calderón en contra del narcotráfico fue alejar las drogas de las y los niños, las políticas de seguridad del actual gobierno han tenido un impacto directo en la vida de la infancia mexicana, debido a que muchos niños y niñas han sido asesinados y otros han quedado huérfanos. Además, se han incrementado los ataques en contra de instalaciones escolares, impulsando una mayor deserción escolar; e incluso hemos sido testigos de masacres dirigidas en contra de adolescentes, tales como la masacre en Villas de Salvárcar a inicios de 2010 o masacres en distintos centros de rehabilitación de adicciones.

Según estimaciones de la Red por los Derechos de la Infancia en México, más de mil menores de edad han fallecido en hechos relacionados con el combate a la delincuencia. Los índices de homicidios en contra de menores de diecisiete años se ha elevado en los últimos años, especialmente en los estados de Durango, Baja California, Chihuahua y Sinaloa. De 2007 a la fecha, el índice de homicidios de menores de edad a nivel nacional se ha triplicado, pasando de 83 en 2007, a 274 en 2010.<sup>152</sup>

Por otro lado, las condiciones económicas del país han dificultado las oportunidades de educación y empleo tanto para niños y niñas, como para adolescentes. Según datos del Instituto Mexicano de la Juventud, actualmente en México existen 7.5 millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan, a los que informalmente se les ha denominado como “ninis”. Esta situación, en el contexto actual, ha orillado a miles de niños, niñas y

---

<sup>151</sup> Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas, MISPA/doc. 7/08 rev. 4, aprobado durante la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, México, 8 de octubre de 2008, p. 3.

<sup>152</sup> Red por los Derechos de la Infancia en México, *op. cit.*, pp. 20-22.

adolescentes a involucrarse en la comisión de distintos delitos. Estimaciones de organizaciones no gubernamentales han concluido que alrededor de 30 000 jóvenes menores de 18 años cooperan con grupos criminales de distintas formas, involucrándose en la comisión de al menos 22 delitos diferentes.<sup>153</sup>

### *b. Mujeres*

La violencia contra las mujeres, incluyendo su manifestación extrema, el feminicidio, es un lastre estructural de nuestra sociedad inserto en un esquema de impunidad y discriminación sistemáticas. El Estado está obligado a prevenir, atender, sancionar y erradicar toda forma de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas. A pesar que lo anterior es un mandato constitucional y un compromiso internacional de México en materia de derechos humanos, tanto las autoridades federales como las locales han desestimado reiteradamente los derechos de las mujeres con el consecuente incremento de feminicidios en años recientes.

La violencia contra la mujer es un problema estructural en México al que no se le han dedicado suficientes recursos para combatir. Es importante destacar que la vulneración de los derechos de las mujeres va más allá de los casos paradigmáticos de asesinatos y mujeres en Ciudad Juárez, pues también se viven casos alarmantes de feminicidio en otras entidades del país, así como el aumento del comercio y turismo sexual y de pornografía, incluso infantil, la trata de personas y las violaciones de mujeres migrantes e indígenas.

La cultura machista en México aún perdura y permea las distintas esferas de la vida diaria en el país, permitiendo así la persistencia de distintas instituciones que favorecen la desigualdad, tales como la vida doméstica, la Iglesias, el sistema escolar, los medios de comunicación y los sindicatos. Asimismo, las estructuras tradicionales de poder reproducen y fomentan las asimetrías de género y mantienen los antiguos estereotipos que someten a la mujer a un esquema de desigualdad.<sup>154</sup>

El contexto de violencia actual por el que atraviesa el país impone una condición más de vulnerabilidad a las mujeres, puesto que, como lo han manifestado diversas organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de los derechos de las mujeres, la

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>154</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003, p. 142.

actual lucha contra el narcotráfico, así como la violencia extrema y el ambiente generalizado de inseguridad, han ocasionado que los asesinatos de mujeres sean invisibilizados.<sup>155</sup>

Un caso que merece especial atención es el del Estado de México, que ocupa uno de los primeros lugares en homicidios dolosos de mujeres en el país. Conforme a cifras de la misma Procuraduría General de Justicia de la entidad (PGJE), entre enero de 2005 y agosto de 2010 la violencia feminicida cobró 922 víctimas, la mitad de las cuales eran jóvenes de entre 11 y 30 años. En 57% de los casos se desconoce al agresor, es decir, la mayoría de ellos responde a motivos ajenos a la violencia familiar y permanecen en la impunidad.

### *c. Personas migrantes*

México es reconocido internacionalmente como un país de origen, tránsito y destino de personas migrantes, lo que genera una conflictividad particular que, sumada al contexto actual de violencia, plantea riesgos incalculables para todos aquellos y aquellas que deciden abandonar su país de origen, arrastrados por la pobreza y la miseria, para emigrar en búsqueda de nuevas oportunidades.<sup>156</sup>

La propia condición de migrantes irregulares y la implícita desprotección de las instituciones del Estado agranda las posibilidades de que las y los migrantes sean víctimas de abusos, particularmente las mujeres, niños y niñas, quienes corren el riesgo de ser objeto de trata y de sufrir agresiones sexuales a manos de delincuentes, otros migrantes e incluso agentes del Estado. Según estimaciones de organizaciones de derechos humanos, seis de cada 10 mujeres y niñas migrantes sufren violencia sexual durante su trayecto por el país.<sup>157</sup>

La falta de información y cifras confiables al respecto no permite tener claridad sobre el alcance de las violaciones a derechos humanos en contra de la población migrante y los efectos de la violencia sobre ellas y ellos. Según datos de la propia CNDH, tan sólo durante el primer semestre de 2009, alrededor de 10 000 migrantes fueron secuestrados en el país.<sup>158</sup>

---

<sup>155</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Lucha contra el narcotráfico invisibiliza asesinatos contra mujeres”, boletín 49/2011, México, CDHDF, 12 de febrero de 2011.

<sup>156</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *op. cit.*, p. 173.

<sup>157</sup> Amnistía Internacional, *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*, Madrid, Edai, 2010, p. 5.

<sup>158</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, México, CNDH, 2009, p. 9.

En fechas recientes, los crímenes cometidos en contra de las y los migrantes han adquirido características francamente alarmantes. En uno de los hechos más graves, detonante a su vez de una mayor conciencia en el país frente a la vulnerabilidad de dicha población, fue el hallazgo de una fosa clandestina con 72 cuerpos de migrantes en el municipio de San Fernando, Tamaulipas.<sup>159</sup> Lamentablemente, ese hallazgo no ha sido el único: en fechas recientes se han exhumado, en el mismo municipio, más de un centenar de cuerpos de viajeros –presuntamente migrantes– secuestrados por comandos armados de los autobuses de transporte que se dirigían a la frontera con Estados Unidos. Otro tanto, ha sido descubierto en Durango.

#### *d. Personas indígenas*

Los pueblos indígenas en México son especialmente vulnerables en aquellas comunidades donde existe participación militar en operaciones de seguridad pública. Tal como fue descrito por el relator especial sobre los Pueblos Indígenas en su visita a México un 2003, esta presencia:

se concreta en acciones tales como numerosos retenes y revisiones en carreteras y caminos, detenciones y retenciones arbitrarias, revisión corporal y de pertenencias, incursión a comunidades y cateo de propiedades, interrogatorios intimidatorios, amenazas de muerte, ejecuciones extrajudiciales o sumarias, acoso y abuso sexual a mujeres indígenas, por mencionar sólo algunas de las denuncias.<sup>160</sup>

Fue en este mismo sentido que la Corte IDH se pronunció en los casos de Inés Fernández y Valentina Rosendo, ambas indígenas me'phaa de la sierra de Guerrero que fueron violadas sexualmente por elementos militares, encontrando al Estado responsable, entre otras cosas, por violaciones a la integridad física de ambas mujeres y la imposibilidad de acceder a la justicia debido a la persistencia del fuero militar.

Particularmente grave resulta en este sentido la falta generalizada de acceso a la justicia para las personas indígenas. Según informes de la Oficina en México de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, en la gran mayoría de los casos las personas

<sup>159</sup> “Migrantes, 72 muertos de fosa en Tamaulipas”, en *El Universal*, México, 25 de agosto de 2010.

<sup>160</sup> Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Cuestiones indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Adición. Misión a México, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003, p. 15.

indígenas se encuentran desamparadas ante los agentes del ministerio público o el juez por no hablar o entender el español y no contar con un intérprete o traductor, a pesar de que la ley establece tal derecho.<sup>161</sup>

El informe de la OACNUDH señala asimismo que, con frecuencia, los juicios en los que se ven involucradas personas indígenas están plagados de irregularidades, pues tanto el ministerio público como el juez ignoran las costumbres jurídicas indígenas, lo que lleva a que en muchas ocasiones las sentencias sean dictadas fuera de toda proporción. Aunado a ello, el sistema judicial mexicano, a pesar de las reformas en materia indígena introducidas en 2001, continúa rechazando las fuentes de derecho indígena a través de las cuales pudiera hacerse efectivo el derecho de acceso a la justicia para este grupo de población.<sup>162</sup>

#### *e. Periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos*

El Informe de la OACNUDH México sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México de 2009 y su actualización de 2010 destaca que, entre 2006 y octubre de 2010, se registró un total de 165 presuntos eventos de agresión y obstaculización a defensoras y defensores en nuestro país; el 98.5% de estos actos quedó impune.<sup>163</sup> Asimismo se ha verificado el uso indebido del aparato de la justicia penal y el poder de las autoridades mediante la fabricación de delitos para incriminar a defensoras y defensores y, así, entorpecer o censurar su labor. La impunidad de los ataques busca dirigir a la sociedad un mensaje de intimidación y disuasión de la defensa de sus derechos, que es naturalmente antidemocrático. Otra modalidad de agresiones contra defensores consiste en el uso excesivo de la fuerza en el contexto de manifestaciones públicas o el uso indebido de tipos penales, que conducen a su criminalización.

En este momento, por citar tres ejemplos, 107 defensores y defensoras de derechos humanos del estado de Guerrero cuentan con medidas provisionales otorgadas por la CIDH. En Coahuila se ha atacado y amenazado a la Casa del Migrante de Saltillo, que solicitó medidas cautelares a la CNDH y la CIDH, mismas que no se han cumplido por

---

<sup>161</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *op. cit.*, p. 155.

<sup>162</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Informe del diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca*, México, OACNUDH, 2007, p. 145.

<sup>163</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2009, p. 19.

parte de las autoridades; en igual situación, la CMDPDH solicitó a la CIDH y a la CNDH medidas cautelares para Silvia Vázquez Camacho y Blanca Mesina Nevárez, defensoras de derechos humanos de Baja California, debido a los ataques y amenazas recibidos por militares en el contexto de la defensa y documentación de casos de arraigo en cuarteles del Ejército en la ciudad de Tijuana, y aunque las medidas fueron dictadas, no han sido plenamente acatadas por las autoridades.<sup>164</sup> Hasta la fecha ellas se encuentran fuera de Tijuana, sin que ninguna autoridad les brinde la protección adecuada. Este comportamiento de las autoridades busca inhibir la posibilidad de las abogadas de continuar documentando y denunciando las violaciones de derechos humanos referidas.

Según datos organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales corroborados por la Red Mexicana de Protección a Periodistas, más de 54 periodistas han sido asesinados en México entre 2001 y 2010. Sin embargo, a partir de 2006, el incremento se dispara, registrando un promedio de ocho periodistas asesinados al año. Sólo en ese último año, 12 periodistas fueron asesinados y ocho desaparecieron.<sup>165</sup> Los ataques contra periodistas provocaron la reciente visita conjunta en 2010 de los relatores especiales sobre libertad de expresión de la ONU y la OEA.

##### 5) La criminalización de la protesta social

En México, a pesar de que el derecho de reunión y de manifestación pacífica están consagrados en la Constitución, las garantías para ejercer el derecho a la protesta son desconcertantes. Más aún, a pesar de que México es parte de la gran mayoría de tratados en materia de derechos humanos, las mejores prácticas internacionales en la materia no han podido ser armonizadas adecuadamente al sistema jurídico nacional.<sup>166</sup>

<sup>164</sup> Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos *et al.*, *Informe sobre la independencia de jueces y abogados en México, presentado ante la Relatora Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados de la Organización de las Naciones Unidas*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>165</sup> Article 19 y Centro Nacional de Comunicación Social, *Violencia en México y el derecho a la información*, México, Article 19/Cencos, abril de 2011, pp. 7 y 12.

<sup>166</sup> Miguel Rábago Dorbecker, "La criminalización de la protesta social como forma de restricción de la libertad de expresión en México: movimientos sociales en el centro de la llamada 'lucha contra la delincuencia organizada'", en Eduardo Bertoni (comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*, Buenos Aires, Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Universidad de Palermo, 2010, pp. 145-161.

Esto ha permitido que, en muchas ocasiones, el derecho penal sea utilizado selectivamente para sofocar distintos movimientos sociales opositores a los intereses del gobierno, tal como se evidenció en casos paradigmáticos como las revueltas en San Salvador Atenco en mayo de 2006 o durante el conflicto con la Sección 22 del Sindicato de Trabajadores de la Educación y la APPO en Oaxaca en junio de 2006.

La laxitud de distintos tipos penales y la discrecionalidad del Ministerio Público al momento de integrar las averiguaciones previas ha permitido que diversas expresiones de protesta social sean reprimidas bajo un mal uso de ciertos tipos penales, tales como el delito de sedición, incitación y delitos contra la autoridad. El tipo penal más común utilizado por el Ministerio Público para detener a manifestantes ha sido el de ataques a las vías de comunicación, delito que puede llegar a ser penado de uno a cinco años de prisión bajo el argumento de bloquear o estorbar los caminos públicos.

#### 6) La prevalencia del fuero militar en el contexto de la militarización de la seguridad pública

La existencia del fuero militar en México ha elevado aún más los índices de impunidad, lo cual resulta muy preocupante pues nos encontramos ante violaciones graves a los derechos humanos. Distintos organismos no gubernamentales han dado seguimiento a las múltiples violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en el contexto de la actual lucha contra el narcotráfico. Crímenes que van desde tortura y violencia sexual, hasta ejecuciones extrajudiciales y desaparición forzada. Sin embargo, hasta la fecha ningún efectivo militar ha recibido sentencia alguna por dichos crímenes.

La falta de independencia de la justicia militar contribuye a incrementar la impunidad en casos de violaciones graves a los derechos humanos. Se ha establecido que esta justicia debe ser de carácter restrictivo, excepcional y de competencia funcional. Por el contrario, en México la justicia militar sigue siendo amplia, recurrente y de competencia personal, pese a que la Constitución dispone lo contrario en su artículo 13. Esto es debido a una lectura laxa y vaga del artículo 57, fracción II, inciso a, del Código de Justicia Militar, que tipifica como delito contra la disciplina militar todo hecho ilícito realizado en el contexto de los “actos del servicio” o con motivo de éste.

Así, todos los delitos del orden común y federal que son cometidos por militares están siendo atraídos por el fuero militar en calidad de “delitos contra la disciplina militar” en razón del sujeto activo (el militar en servicio) y no por virtud del bien jurídico

tutelado por el tipo penal correspondiente (por ejemplo, los bienes de la vida y la libertad en el delito de desaparición forzada).

Según un informe publicado por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), hasta febrero de 2011, 178 elementos militares estaban siendo investigados por la justicia militar y 39 más estaban bajo proceso por su presunta responsabilidad en violaciones a los derechos humanos cometidas durante operaciones contra la delincuencia organizada. De acuerdo con el informe, los ilícitos por los que se encontraban abiertos los procesos se refieren a abusos de autoridad, violencia contra las personas causando homicidio o lesiones, tortura y un caso de violencia sexual.<sup>167</sup>

Distintos organismos internacionales en materia de derechos humanos han recomendado en varias ocasiones al Estado mexicano modificar el sistema de justicia militar a fin de que ningún caso de violaciones a derechos humanos en donde se encuentren involucrados civiles sea atendido por la justicia militar y, por el contrario, sea desahogado ante la justicia civil.<sup>168</sup> Aunado a ello, la Corte IDH exigió al Estado mexicano ya en cuatro ocasiones distintas reformar el Código de Justicia Militar para que se excluyan de la jurisdicción militar los casos en los que están involucrados civiles.<sup>169</sup> A pesar de ello, y a más de un año de que fue emitida la primer sentencia de la Corte en este sentido, a la fecha el Estado mexicano ha incumplido con estas obligaciones.

Tras una fuerte presión de organismos gubernamentales y no gubernamentales tanto nacionales como internacionales, el 18 de octubre de 2010 el Ejecutivo federal

<sup>167</sup> Informe publicado por la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, obtenido mediante solicitud de acceso a la información núm. 0000700059711.

<sup>168</sup> Entre los organismos internacionales que han formulado esta recomendación al Estado mexicano se encuentran el Comité de Derechos Humanos (1999, 2010), el Comité contra la Tortura (2003, 2007), el Comité de los Derechos del Niño (1994), el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (2002), el relator especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias (1999), el relator especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2003), el relator especial sobre la Cuestión de la Tortura (1998), la relatora especial sobre la Violencia contra la Mujer (2006) y el relator especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados (2002). Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos realizó esta misma recomendación durante la celebración del Examen Periódico Universal a México, celebrado en 2009.

<sup>169</sup> Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, punto resolutivo 10; Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215, punto resolutivo 13; Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216, punto resolutivo 12; Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220, punto resolutivo 15.

envió al Senado una iniciativa de reforma del artículo 57; fracción II, inciso a, del Código de Justicia Militar (CJM), así como del artículo 215-A del Código Penal Federal (CPF) en lo que se refiere a la prevalencia de la justicia militar. Sin embargo, la reforma es insuficiente y también regresiva: se limita a excluir del fuero militar sólo los delitos de violación sexual, tortura y desaparición forzada de personas cometidos por militares en contra de civiles, sin considerar las ejecuciones o detenciones arbitrarias, las cuales están ocurriendo con gran frecuencia. Además, la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal sigue dando competencia al Ministerio Público militar para la investigación y determinación del tipo penal, lo cual podría impedir que nuevamente la justicia civil sea competente, puesto que la justicia militar podría catalogar el delito bajo otro tipo penal, como sucede en la actualidad. De ser aprobada esta iniciativa de reforma, que limita de manera falaz la justicia militar, puede incentivar que los hechos delictivos que conozca la Procuraduría General de Justicia Militar, que es la autoridad investigadora, no sean encuadrados bajo las figuras que prevé la iniciativa, con la finalidad de que no sean investigados y juzgados en el fuero civil.

Por otra parte, emanado de una consulta a trámite impulsada por el entonces ministro presidente de la Suprema Corte, Guillermo Ortiz Mayagoitia, dicho tribunal analizó si las sentencias condenatorias provenientes de la Corte Interamericana tienen carácter obligatorio para el Estado mexicano, en particular para el Poder Judicial de la Federación. Como parte del proyecto presentado por la ministra Luna Ramos, la SCJN analizó la exigencia de la Corte IDH por restringir el fuero militar para que todo militar implicado en violaciones de derechos humanos a civiles sea juzgado en una corte civil. Así, el 12 de julio de 2011 la Suprema Corte emitió un fallo histórico en el que además estableció un control de convencionalidad difuso, por medio del cual se obliga a todos los jueces del Estado a revisar la compatibilidad de las leyes con la Constitución y los tratados internacionales.<sup>170</sup>

Sin embargo, los Ministros dejaron en claro que dicho criterio operará en tanto se genere jurisprudencia al respecto y el Poder Legislativo apruebe la reforma en la materia. Es de destacar el histórico fallo emitido por la Suprema Corte, sin embargo, aún falta esperar a que dicho criterio sea un factor para combatir efectivamente la impunidad de violaciones graves o derechos humanos.

---

<sup>170</sup> María de la Luz González, “Limita Corte fuero militar”, en *El Universal*, México, 13 de julio de 2011.

## 7) Incumplimiento de las obligaciones internacionales e impunidad de crímenes emblemáticos tanto del pasado como del presente

El tratamiento que un sistema de justicia le da a ciertos casos emblemáticos es otra medida eficaz para calibrar el grado de impunidad en dicho sistema. Cuando es incapaz de resolver adecuadamente este tipo de casos, el Estado en el que se encuentra puede volverse acreedor de sanciones internacionales. En esta sección examinaremos brevemente el tratamiento que se le ha dado a varios casos de violación grave de derechos humanos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de la que México es parte desde 1981, y que han merecido sentencia condenatoria por parte de la Corte IDH.

A la fecha, México ha recibido seis sentencias condenatorias por parte de la Corte IDH desde que fue aceptada su competencia en el año 1998. La primera de ellas fue el caso *Castañeda Gutman*, en agosto de 2008, referente a la supuesta violación de sus derechos políticos en el contexto de las elecciones de 2006 y la negativa de las autoridades electorales para su postulación como candidato independiente. No obstante, la Corte no encontró prueba suficiente para declarar tales violaciones, y únicamente encontró culpable al Estado mexicano por violar el artículo 25 de la CADH, relativo a la protección judicial, señalando que el afectado no contó con un recurso efectivo para interponer su queja ante las autoridades locales.

Al respecto de este caso, la Corte Interamericana emitió una resolución de cumplimiento,<sup>171</sup> mediante la cual, haciendo uso de su facultad de supervisión, determinó que México había ya cumplido con la obligación de publicar la sentencia tanto en el *Diario Oficial* y como en un diario de circulación nacional, así como con el pago de costas y gastos a la víctima. Sin embargo, señaló que el Estado no mencionó nada en su informe relativo a la obligación de adecuar su derecho interno para establecer un recurso efectivo y útil que garantice la protección judicial a las y los ciudadanos que sin ser propuestos por un partido político pudieran alegar una violación al derecho a ser votados. Por ende, la Corte estipuló necesario dejar abierto el procedimiento de supervisión en el cual no ha hecho señalamientos posteriores, por lo que el caso aún permanece abierto.

<sup>171</sup> Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución del 1 de julio de 2009.

Un año más tarde, en noviembre de 2009, la Corte emitió dos nuevas sentencias condenatorias en contra del Estado mexicano, en los casos González y otras, también conocido como “Campo Algodonero”, y en el caso Radilla Pacheco. El primero de ellos se refiere a tres casos de feminicidio en Ciudad Juárez, en los que se encontró responsable al Estado por incumplir en su deber de investigar, y con ello, su deber de garantizar los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal en perjuicio de tres mujeres que fueron encontradas muertas en el terreno conocido como Campo Algodonero en Ciudad Juárez, Chihuahua.

A este respecto, la Corte exigió al Estado llevar a cabo las investigaciones necesarias para esclarecer los homicidios e identificar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables. Se le exigió también al Estado investigar a aquellos funcionarios públicos que hubiesen incurrido en irregularidades al obstaculizar el curso de la justicia en relación con estos casos. De igual forma, se instó al Estado a estandarizar todos los protocolos y manuales de investigación, con perspectiva de género, de delitos relacionados con las desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres; también a crear programas para atender los casos de desapariciones de mujeres, y a desarrollar una página electrónica sobre mujeres desaparecidas desde 1993 en Chihuahua, así como una base de datos sobre desapariciones y homicidios de mujeres.

Los representantes de las víctimas, así como organizaciones defensoras de derechos humanos, han reiterado la falta de cumplimiento de las obligaciones estipuladas por la Corte en su sentencia, dando por cumplida únicamente la obligación de publicarla. Sin embargo, las obligaciones de conducir eficazmente el proceso penal, de investigar y sancionar tanto a los responsables de los homicidios como a los funcionarios acusados de irregularidades en el proceso, así como el reconocimiento público de responsabilidad y la construcción de un monumento en recuerdo de las víctimas, aún no han sido cumplidos.<sup>172</sup>

No obstante lo anterior, la Secretaría de Gobernación ha emitido comunicados oficiales sobre el cumplimiento de la sentencia y ha aseverado que ha cumplido con la mayoría de las disposiciones mediante diversas acciones, tales como la publicación de la sentencia en diversos sitios del gobierno federal y estatal, la creación de módulos de atención a mujeres en Ciudad Juárez, programas de educación para la población sobre temas de discriminación de género, dos campañas lanzadas por el Instituto Nacional

---

<sup>172</sup> La información respecto del cumplimiento de la sentencia del caso Campo Algodonero puede ser revisada en <<http://www.campoalgodonero.org.mx>>, sitio elaborado por la Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem).

de las Mujeres (Inmujeres) sobre violencia de género y otra campaña a nivel nacional lanzada por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) en 2010.<sup>173</sup>

En el caso de la desaparición forzada del activista Rosendo Radilla durante los años de la llamada *Guerra sucia* en México, la Corte declaró la responsabilidad internacional del Estado por violaciones a los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida, así como por violaciones a las garantías judiciales y a la protección judicial.

En esta sentencia, la Corte analizó la jurisdicción militar que, a la fecha, prevalece en el país, estableciendo que ésta no debe ser aplicada cuando se encuentren involucrados civiles en casos de violaciones a los derechos humanos, reiterando que su aplicación debe ser mínima en tiempos de paz, con un alcance restrictivo y excepcional vinculado únicamente a las funciones propias de las fuerzas militares. Por ello, exigió al Estado, entre otras cosas, reformar el artículo 57 del Código de Justicia Militar por ser amplio e impreciso. Aunado a ello, se le exigió llevar a cabo una investigación eficaz y diligente, que establezca los responsables y prevea sanciones en un plazo razonable, así como garantizar que todas las averiguaciones previas por desaparición forzada sean llevadas a cabo en el fuero ordinario y no militar, y que se sancione con base en el delito de desaparición forzada, y no con base en el de secuestro y privación de la libertad.

A más de un año de que la Corte dictara esta sentencia, en sesión extraordinaria celebrada el 19 de mayo de 2011, se le dio seguimiento a su cumplimiento por parte del Estado. En ella, la Corte resaltó que el Estado mexicano únicamente ha acatado uno de los 10 puntos de la resolución, referente a la publicación del fallo en el *Diario Oficial* y en otro de amplia circulación nacional. Asimismo, la Corte señaló que la iniciativa para reformar el fuero militar enviada por el Ejecutivo es deficiente e incumple con los estándares internacionales en la materia por lo que no satisface la exigencia establecida en ésta y otras tres sentencias más.<sup>174</sup>

La Corte también señaló ciertas deficiencias en el proceso de esclarecimiento de la desaparición de Rosendo Radilla y su localización, y criticó lo poco que se ha hecho

<sup>173</sup> En su página de internet, la Conavim cuenta con un apartado referente al cumplimiento de la sentencia de caso Campo Algodonero, disponible en <[http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Campo\\_algodonero](http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Campo_algodonero)>, página consultada el 31 de enero de 2012.

<sup>174</sup> Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución del 19 de mayo de 2011.

para determinar a los responsables y aplicar las debidas sanciones correspondientes. Asimismo, sostuvo que las excavaciones realizadas por la PGR en los cuarteles militares de Atoyac, dos meses antes de la presentación del informe fueron insuficientes, y criticó los alegatos de esa institución de falta de recursos para solventar la contratación de peritos especializados, así como su negativa de entregar copias de la averiguación a las víctimas y sus representantes.<sup>175</sup>

En agosto de 2010 México recibió nuevamente dos sentencias condenatorias por parte de la Corte IDH, esta vez por los casos de Inés Fernández y Valentina Rosendo, ambas indígenas me'phaa de la sierra de Guerrero que fueron violadas por elementos castrenses y cuyos casos fueron mencionados brevemente en la sección anterior. La Corte IDH encontró responsable al Estado en ambos casos por violaciones a los derechos a la integridad personal, a la dignidad y a la vida privada, así como a los derechos de los niños en el caso de Valentina Rosendo, pues al momento de los hechos era menor de edad. En ambos casos la Corte IDH consideró que la violación sexual constituye por sí misma un acto de tortura, que contraviene los principios tanto de la CADH como de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Aunado a esto, la Corte IDH reiteró una vez más la exigencia de modificar la jurisdicción militar, la cual había sido ya estipulada en la sentencia del caso Radilla.

Unos meses más tarde, el 29 de diciembre de 2010, el gobierno mexicano presentó ante la Corte Interamericana dos solicitudes de interpretación de las sentencias de ambas mujeres. Si bien en el escrito se admite que las sentencias son inapelables, se alega poca claridad en ciertos párrafos y se condenó que la Corte hubiera ido más allá de sus competencias por haber señalado responsabilidades penales individuales.<sup>176</sup>

El 15 de mayo de 2011, en sesión extraordinaria, la Corte Interamericana desestimó el recurso pues, como lo señalaron los propios jueces, es criterio jurisprudencial de dicho tribunal que el recurso de solicitud de interpretación no debe ser utilizado como medio de impugnación de la decisión cuya interpretación se solicita. Incluso, los jueces incorporaron nuevos párrafos a las sentencias, aclarando que el Estado no es únicamente responsable por las violaciones a los derechos humanos de ambas mujeres, sino que es también responsable por la omisión de conducir adecuadamente las investigaciones para

---

<sup>175</sup> *Idem.*

<sup>176</sup> Gloria Leticia Díaz, "Evade el gobierno sentencias de la Corte Interamericana", en *Proceso*, núm. 1790, México, 19 de febrero de 2011.

determinar si los responsables de la violación sexual eran elementos castrenses, hecho que el Estado continúa negando, incluso en la solicitud de interpretación.<sup>177</sup>

Finalmente, en noviembre de 2010, México recibió la sentencia más reciente por el caso de los campesinos ecologistas, Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel. Ambos campesinos de la sierra de Petatlán, en el estado de Guerrero, fueron detenidos en 1999 por elementos militares desplegados en la región en el marco de un operativo de lucha contra el narcotráfico. Tras su detención, fueron incomunicados, torturados y forzados a firmar una declaración inculpatoria.

La Corte declaró responsable al Estado por violaciones al derecho a la libertad personal y a la integridad personal, así como a las garantías judiciales y protección judicial. La Corte exigió al Estado conducir eficazmente las investigaciones de los hechos del caso, particularmente los alegados hechos de tortura y aplicar las sanciones correspondientes. Aunado a ello, por cuarta ocasión, la Corte hizo referencia a la necesidad de reformar la jurisdicción militar para hacerla compatible con los estándares internacionales en la materia.

El pasado 8 de junio, a siete meses de que fuera dictada la sentencia de la Corte, el Estado mexicano publicó la sentencia en el *Diario Oficial* y, por primera vez, se comprometió públicamente a acatar su fallo. Sin embargo, a la fecha, las investigaciones aún no han sido trasladadas al fuero civil, tal como fue ordenado por la Corte y poco se ha hecho para poder garantizar la seguridad de Rodolfo Montiel, quien continúa asilado en los Estados Unidos por continuas amenazas a su integridad.<sup>178</sup>

La respuesta del Estado, hasta el momento, ha sido el incumplimiento en todos los casos descritos. Más aún, el Estado ha llegado incluso a cuestionar la labor de la Corte Interamericana mediante la interposición de un recurso de interpretación en los casos de Inés Fernández y Valentina Rosendo, en el cual cuestionó a la Corte, tal como lo hizo durante el proceso contencioso, en el sentido de que no ha sido probado que hayan sido militares quienes cometieron los actos de violación sexual y tortura en perjuicio de ambas víctimas. Las sentencias de la Corte IDH son inapelables, y el recurso de

<sup>177</sup> Gloria Leticia Díaz, “El gobierno desobedece a la Corte Interamericana”, en *Proceso*, núm. 1808, México, 26 de junio de 2011.

<sup>178</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, “México se compromete públicamente a cumplir la sentencia de la Corte IDH por el caso de los Campesinos Ecologistas Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera”, comunicado de prensa, México, 21 de junio de 2011.

interpretación debe ser utilizado únicamente como un mecanismo para solicitar asistencia en aplicar sus resoluciones, no para apelar la decisión de la misma.

El marco normativo nacional, en materia de recepción del derecho internacional, no deja lugar a dudas sobre la obligatoriedad de las sentencias emitidas por organismos internacionales de los que nuestro país es parte. La reciente reforma constitucional en la materia es clara al respecto.

Así lo establecen el nuevo artículo 1º de la Constitución, en relación con los artículos 67 y 68 de la CADH, así como las reglas generales del derecho internacional que rigen la aplicación de los tratados. Recientemente, se abrió una discusión en la SCJN sobre la obligatoriedad de las sentencias de la Corte para el Estado mexicano, y en particular del Poder Judicial, de acatar los fallos de los órganos de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. Dicha discusión culminó en una decisión de posponer el debate hasta la elaboración de un nuevo dictamen. Este nuevo dictamen se aprobó por mayoría en los primeros días de julio de 2011, gracias a la aprobación de la reforma constitucional en derechos humanos. La resolución de la Corte establece, inequívocamente, que todos los jueces del país que conozcan de controversias sobre el fuero militar deberán replicar el criterio de la Corte IDH en el sentido de que ante violaciones de derechos humanos de ninguna manera será el fuero militar competente para conocer del caso, lo que supone que la ley castrense sea interpretada de modo que el fuero se restrinja a lo dispuesto por la Constitución y subsista sólo para los delitos que afecten la disciplina militar, como ocurre con los delitos que constituyen violaciones a derechos humanos.

La SCJN conocerá por *competencia originaria* los casos de conflicto de competencias entre autoridades civiles y militares que se presenten cuando se trate de violaciones a los derechos humanos cometido por militares. Esto significa que la SCJN, en su calidad de tribunal constitucional, declarará la inconstitucionalidad del artículo 57 del Código de Justicia Militar, mientras el Congreso no reforme el citado artículo, tal y como lo ordenó la Corte IDH en las sentencias de los casos Rosendo Radilla Pacheco, Valentina Rosendo Cantú, Inés Fernández Ortega y “Campesinos Ecológicos” (Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García).<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos *et al.*, “Organizaciones de la sociedad civil celebran las resoluciones de la SCJN sobre derechos humanos y jurisdicción militar”, comunicado de prensa conjunto, México, 14 de julio de 2011.

Es de esperar que, en virtud de éste, la impunidad de los crímenes del pasado se pueda resolver, y la discrecionalidad en la interpretación y aplicación del fuero militar, hasta ahora intacta, se corrija también.

#### BASES DE UNA POLÍTICA CRIMINOLÓGICA RACIONAL Y DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

Hemos visto cómo el fenómeno delictivo en nuestro país, aunado a la incapacidad de las instituciones de seguridad y de justicia para contenerlo, han generado un incremento de la violencia, la criminalidad y las violaciones graves a los derechos humanos. Estas circunstancias, a su vez, refuerzan la creciente percepción de inseguridad y desamparo en la población, que reclama con justificada razón, poner un fin a esta angustiante situación. A pesar de las reformas institucionales prometidas para abatir el problema, las autoridades han respondido a esta demanda con las mismas soluciones de fuerza de siempre, aduciendo su carácter temporal, en tanto fructifican las reformas al sistema de seguridad y justicia impulsadas en este gobierno.

Estas prácticas autoritarias han demostrado no sólo su incapacidad para contener la violencia y el delito, sino su enorme potencial para incrementarlos hasta producir una verdadera crisis de inseguridad en el país.<sup>180</sup> En el fondo de esta grave situación anidan múltiples intereses: una gran ignorancia sobre la naturaleza multidimensional de los fenómenos delictivos y de otras formas de combate a la inseguridad; así como la concepción anacrónica de que la delincuencia se combate primordialmente con el uso de la represión y la violencia estatal, en una suerte de “guerra al crimen”.<sup>181</sup> La larga historia de impunidad en nuestro país, tanto de crímenes por motivos políticos como de la delincuencia a secas, actúa como un potente abono para esta crítica situación.

Es necesario, en consecuencia, conducir la mirada hacia otras formas de combate a la inseguridad y la delincuencia que sean capaces de comprender el carácter integral del problema, y que se orienten a fortalecer soluciones democráticas y respetuosas de los derechos de las personas. Algunos de estos modelos se están explorando en otras

<sup>180</sup> Una lúcida exposición sobre el tema se encuentra en Ernesto López Portillo, “Seguridad, el tiempo se agota”, en *El Universal*, México, 27 de abril de 2011.

<sup>181</sup> Véase Marcelo Fabián Saín, *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*, Buenos Aires, Prometeo Libros (Estudios policiales), 2010, pp. 15-42.

regiones del mundo y en la propia América Latina, aunque por desgracia, son poco conocidos en nuestro país.

Esto no significa de ninguna manera que en México no hayan existido, y no existan, intentos por construir políticas de esta naturaleza. Simplemente, han quedado marginadas por una clase política que en términos generales ha dejado la solución del problema en manos de los operadores de siempre de la seguridad y la justicia.

En esta sección abordaremos brevemente una de estas propuestas, en el entendido de que seguramente existen muchas más, pero que ésta en particular reviste especial interés precisamente por el carácter integral de su abordaje. Nos referimos al documento *Bases de política criminológica para México* producido por el Icesi en 2005.<sup>182</sup>

Los resultados de la encuesta de victimización llevada a cabo por esta institución en 2004 (ENSI 3/04), que ya desde entonces indicaban un incremento sostenido en los índices de delincuencia y en la percepción de inseguridad de la ciudadanía, la llevaron a auspiciar una reunión de especialistas tanto nacionales como extranjeros para discutir y plantear las bases para una política “criminológica racional y democrática” en México.<sup>183</sup> Tal discusión concluyó que nuestro país carecía de estrategia alguna ante la delincuencia, lo que ha llevado a los sucesivos gobiernos a imponerse de manera reactiva frente a ella y no de manera preventiva.

Según los especialistas convocados por el Icesi, una política criminológica efectiva debe ser capaz de preveer y no sólo reaccionar ante la violencia y la criminalidad. Esta política debe basarse en el registro y análisis constante de la experiencia colectiva, para lo cual se requiere de un estudio riguroso del contexto social en el que se desarrolla el crimen y la evaluación constante de los resultados de la misma. En su opinión, la carencia de dicha estrategia en nuestro país ha sido suplida por acciones represivas que de forma inercial se repiten una y otra vez, sin incidir directamente en la reducción del fenómeno delictivo y su dinámica:

La convicción de que la respuesta instintiva ante el crimen o la continuidad del empeño son suficientes por sí mismas, insiste en seguir aumentando las penas más allá de límites racionales; en abarrotar las cárceles más allá de límites humanos; en reducir, casi hasta

---

<sup>182</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., *Bases de política criminológica para México*, op. cit.

<sup>183</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., *ENSI-6 2009. Sexta encuesta nacional sobre inseguridad. Resultados Primera Parte. Nacionales y por entidad federativa. Octubre 2009*, op. cit., p. 1.

cancelarlos, algunos de los derechos que les corresponden a todos los seres humanos con total independencia de que hayan o no delinquido. La necedad con la que se multiplican las acciones represivas tiene tal hondura que no parece importar que la delincuencia siga un curso aparte ni, tampoco, que la sensación de inseguridad que agobia a la población continúe en aumento.<sup>184</sup>

Es indiscutible, como hemos reseñado en el capítulo primero, que la penetración de los sistemas de seguridad y justicia por parte de los cárteles del narcotráfico y los niveles de violencia relacionados con el tráfico y la venta de drogas se han elevado considerablemente en las últimas décadas. También es evidente que algo debe hacerse al respecto, pues la influencia de la delincuencia organizada sobre algunos gobiernos municipales y estatales ya no es sostenible. Sin embargo, como hemos podido constatar en los capítulos que anteceden a éste, es muy debatible si los métodos empleados hasta ahora han sido efectivos. Resulta indiscutible que una política de confrontación, basada en detenciones de los principales líderes de los cárteles y decomisos de drogas, de poco ha servido si no se cuenta con el respaldo de un sistema sólido de seguridad y justicia, pues, como ha sido probado, las consecuencias de este tipo de política han exacerbado los niveles de violencia fomentado el crecimiento de otros tipos de criminalidad.<sup>185</sup>

Hemos insistido a lo largo de este documento en el incremento sostenido de la violencia, la actividad delictiva y las violaciones a los derechos humanos que esta estrategia ha acarreado. Hay también consensos de que las reformas institucionales impulsadas en años recientes, necesarias y deseables, a pesar de su lentitud, sus ambivalencias y sus rasgos autoritarios, tardarán años, sino décadas en rendir los frutos deseados.<sup>186</sup>

Por todo ello, es claro que aún hoy, a más de cinco años de que fueran elaborados los lineamientos para una política criminológica del Icesi, éstos deben ser considerados para fomentar una discusión amplia, participativa e informada que permita superar la distinción artificial entre seguridad y derechos humanos, a través de un debate que tenga en cuenta una perspectiva integral y democrática, en el cual se supere la tentación represiva y autoritaria en las estrategias actuales de combate a la delincuencia. A pesar de

<sup>184</sup> *Idem.*

<sup>185</sup> Mariclaire Acosta, *The Uncertain Defeat of Authoritarianism, Lawlessness and Human Rights in Mexico*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>186</sup> John Bailey, "Combating Organized Crime and Drug Trafficking in Mexico: What are Mexican and U. S. Strategies? Are They Working?", en Eric L. Olson *et al.* (eds.), *op. cit.*, pp. 327-350.

que estos lineamientos fueron propuestos en un contexto menos violento y crítico que el actual, de su lectura se desprende que, para los especialistas y criminólogos que participaron en su elaboración, las tendencias analizadas ya permitían, desde entonces, vislumbrar escenarios dramáticos como el actual.

De acuerdo con los lineamientos establecidos por el Icesi, se afirma que una política racional en materia de seguridad pública debe ser capaz de orientar las acciones colectivas hacia tres fines básicos independientes entre sí:<sup>187</sup>

- 1) Sancionar al criminal y proteger a la víctima, es decir, garantizar la justicia;
- 2) Abatir las tasas delictivas; y
- 3) Ahondar y mejorar las relaciones entre la comunidad y las autoridades.

Por añadidura, una política criminológica que persiga tales fines descansa necesariamente en postulados fundamentales como son el respeto irrestricto a los derechos humanos y las garantías constitucionales; que las acciones emprendidas procuren causar el menor daño posible y estén sujetas a una evaluación objetiva permanente a través del ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas; y que su aplicación esté libre de intereses y necesidades particulares, sobre todo de índole política. Es imprescindible, además, que dicha política goce de un fundamento jurídico y político sólido que garantice la continuidad y constancia en su aplicación. En otras palabras, debe ser una política de Estado y no de gobierno.<sup>188</sup>

- 1) Sancionar al criminal y proteger a la víctima

La falta de un sistema de justicia eficaz en el país está claramente resquebrajando el tejido social y fracturando el Estado de derecho. La ineficacia procesal del sistema inquisitorio aún vigente en la mayor parte de la república, así como la inhabilidad de sus operadores

<sup>187</sup> Al respecto, el Icesi destaca que “es necesario castigar al delincuente porque le causó un daño a otro u otros seres humanos y toda sociedad racional debe brindarle justicia a sus miembros, pero a sabiendas de que hacerlo dista mucho de ser el medio ideal para abatir la criminalidad –fin que demanda acciones de muy otra índole–. Lo mismo ha de decirse del propósito de afianzar y mejorar las relaciones entre las autoridades y la población en materia de seguridad pública: castigar a los autores de un delito es insuficiente por sí solo. Hay otros medios, y más eficaces, para reforzar la confianza que han de unir al gobierno y la ciudadanía”. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, A. C., *Bases de política criminológica para México, op. cit.*, p. 3.

<sup>188</sup> *Idem.*

para sancionar al criminal y proteger a la víctima, han dado como resultado los altos índices de impunidad que padecemos, así como la generación de mayores incentivos para la criminalidad.

Disminuir la tasa de violencia y criminalidad en el país requiere mucho más que aumentar las capacidades de las fuerzas policíacas y militares. Hay que reparar las fallas procesales y procedimentales del sistema de justicia para garantizar que personas inocentes no sean inculpadas por crímenes que no cometieron y que aquéllos culpables sean realmente llevados a prisión.

Según los lineamientos para una reforma de la justicia propuestos por los criminólogos del Icesi, es necesario buscar que las tareas de prevención del delito tengan una mayor relevancia; que se desarrollen sistemas alternativos de resolución de conflictos para ciertos delitos y se implementen penas alternativas a la prisión, reestableciendo también la proporcionalidad entre el monto de la pena y el daño causado por el delito, restringiendo las sanciones privativas de libertad a los delitos más graves.

Asimismo, recomiendan examinar con mucha cautela cualquier reforma encaminada a otorgar más facultades de acción a los cuerpos policíacos o a los agentes del Ministerio Público, para así evitar futuras violaciones a los derechos humanos; garantizar el respeto de los principios de la presunción de inocencia y debido proceso a fin de quitarle valor probatorio a las pruebas ilícitas; buscar la participación activa de la víctima en el proceso, para que pueda ejercer sus derechos en el mismo; mejorar y reforzar las defensorías de oficio, buscando equilibrar jurídica e institucionalmente la participación de la parte acusatoria y la defensa; y, finalmente, reformar el sistema penitenciario teniendo en cuenta los estándares internacionales.<sup>189</sup>

Estas recomendaciones se complementan con la de Ana Laura Magaloni de reformar la Procuraduría de Justicia como institución, para que cumpla al menos con tres requisitos: 1) un nivel de autonomía en sus decisiones que no permita ningún tipo de manipulación ni favoritismos políticos; 2) un sistema que desarrolle verdaderas capacidades investigativas lejos del uso de coacciones e intimidaciones de cualquier clase, y 3) un tipo de juicio realmente competitivo en donde el Ministerio Público deba presentar

---

<sup>189</sup> Al respecto, deben tenerse en cuenta los Principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos, adoptados y proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente; y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre otras normas internacionales aplicables al tema.

una tesis del caso y aportar evidencia que la sustente, en donde el acusado cuente con un abogado capaz de presentar una tesis alternativa y el juez sea realmente un árbitro imparcial e independiente.<sup>190</sup>

Si bien en los últimos años se han dado importantes pasos para reformar el sistema actual, caduco y esclerotizado, funcional al viejo sistema autoritario de partido de Estado,<sup>191</sup> mediante la implantación de un modelo de sistema de justicia adversarial y acusatorio que satisface muchos de los lineamientos descritos, el trance ha sido lento y plagado de trabas. La reforma constitucional, aprobada en 2008, contempla la inclusión de los juicios orales como base del nuevo sistema penal, así como una reforma al sistema de seguridad nacional basado en una mayor eficacia de los cuerpos de inteligencia. Dicha reforma, al menos en teoría, deberá satisfacer muchas de las recomendaciones reseñadas arriba. Desgraciadamente, como ya se hizo notar, la reforma también contempla todo un sistema de excepción cuando se trata de delitos relacionados con la delincuencia organizada.

Por añadidura, en general la reforma ha sido hasta la fecha lenta, irregular y plagada de inconsistencias.<sup>192</sup> A tres años de su aprobación, únicamente ocho estados han tomado algunos de los pasos necesarios para implementar el nuevo sistema de justicia, comenzando por adoptar la legislación requerida.<sup>193</sup> Dos de ellos, Chihuahua y Morelos, han logrado implantar el nuevo sistema procesal penal en la totalidad de su territorio. Los demás, Baja California, Durango, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas,

---

<sup>190</sup> Ana Laura Magaloni señala que “la inercia institucional nos obliga a pensar de otra manera la reforma a la procuración de justicia: la historia institucional cuenta y mucho. Los malos resultados de la procuración de justicia mexicana no se pueden explicar simplemente como un conjunto de elecciones racionales de sus operadores. Si no entendemos el sistema de creencias de los actores institucionales, sus ideas, su ideología, sus prejuicios y dogmas va a ser imposible reformar tales instituciones. Esta historia institucional es la que se reproduce, todos los días, en el quehacer ordinario de los funcionarios de todos niveles que trabajan en las agencias del ministerio público del país. Esta inercia institucional es mucho más poderosa y determinante que la demanda ciudadana por mejores resultados”. Ana Laura Magaloni Kerpel, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: Dos caras de la misma moneda*, México, CIDE (Documentos de trabajo, núm. 26), 2007, p. 21.

<sup>191</sup> Véase Ignacio Gómez Palacio *et al.*, *Inseguridad en México: ¿presente, pasado y futuro?*, México, Instituto Mexicano para la Justicia, 2002.

<sup>192</sup> Mariclaire Acosta, *The Uncertain Defeat of Authoritarianism, Lawlessness and Human Rights in Mexico*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>193</sup> Hasta la fecha, los estados que han reformado al menos parte de su legislación son Baja California, Chihuahua, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas. Información de que dispone la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Secretaría de Gobernación. Véase <<http://www.setec.gob.mx>>, página consultada el 24 de enero de 2012.

lo han hecho sólo parcialmente.<sup>194</sup> Los recientes acontecimientos vistos en Chihuahua en relación a la impunidad del asesinato de Rubí Frayre, hija de Marisela Escobedo (quien también fuera asesinada cuando pedía justicia en las inmediaciones del Palacio de Gobierno), el primer estado en haber reformado su sistema de justicia, incluso antes de que la reforma constitucional fuera aprobada, ha puesto de relieve las dificultades y resistencias que tal reforma implica.<sup>195</sup>

Ello ha llevado a un grupo de expertos en derecho de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, de la UNAM, del CIDE y del Instituto para la Seguridad y la Democracia a reprobar los limitados avances que se han implementado de la reforma judicial por considerar que no se ha logrado la capacitación y profesionalización de ministerios públicos, que no hay autonomía estructural y operativa en las procuradurías, se carece de uniformidad y homologación de leyes penales y, además, el sistema penitenciario es un caos.<sup>196</sup>

En este mismo sentido se han pronunciado miembros de la Suprema Corte de Justicia, quienes han abogado por tomar acciones concretas para lograr la correcta implementación de la reforma penal. Para ello, sugieren, se requieren amplias capacitaciones a jueces y abogados para que adquieran las nuevas habilidades necesarias para implementar el sistema acusatorio. Por otro lado, policías y ministerios públicos deben ser capacitados para integrar adecuadamente las averiguaciones. Más aún, los congresos locales, así como el federal, deben aprobar cuanto antes las leyes reglamentarias que den sustento al nuevo sistema judicial, como es el caso de un nuevo Código de Procedimientos Penales.<sup>197</sup>

## 2) Abatir las tasas delictivas

Como hemos esbozado, las causas de la criminalidad son muchas y variadas. Responden a un conjunto interrelacionado de factores demográficos, económicos, políticos y culturales. En consecuencia, el abatimiento de la delincuencia no es tarea que deba dejarse

<sup>194</sup> Guadalupe Barrena, “Herramientas contra la impunidad: la reforma de la justicia penal en México”, borrador para discusión, en Mariclaire Acosta Urquidi (coord.), *Superando la cultura de la impunidad de los delitos graves contra mujeres y niñas en México*, op. cit.

<sup>195</sup> Al respecto véase Miguel Carbonell y Enrique Ochoa Reza, “Juicios orales y debido proceso legal: una propuesta de reforma”, en *Iter Criminis*, tercera época, núm. 11, México, Inacipe, mayo-junio de 2007, pp. 39-49.

<sup>196</sup> Alberto Morales y Francisco Gómez, “Reprueban expertos al sistema judicial”, en *El Universal*, México, 18 de febrero de 2011.

<sup>197</sup> José Ramón Cossío, op. cit.

exclusivamente a la policía, a los procuradores o a los jueces; mucho menos a los militares. La delincuencia es un síntoma de males más profundos, de ahí que abatirla requiera de gobiernos que, además de impartir justicia, aseguren niveles aceptables de bienestar y seguridad sociales a su población y tomen medidas eficaces para disminuir la desigualdad social y económica que la afligen.

En ese sentido, reducir la delincuencia no es propiamente una tarea exclusiva de las policías, las procuradurías y los tribunales. Es una responsabilidad fundamental del Estado en su conjunto que requiere de políticas públicas, buenas leyes y un idóneo sistema de procuración y administración de justicia.

Los expertos reunidos por el Icesi lo explican con elocuencia:

Las recomendaciones que podrían hacerse para abatir la delincuencia son evidentes por sí mismas: multiplicar los empleos permanentes; cerrar el brutal abanico que separa a los que menos ganan de los que reciben los mayores ingresos; subir los niveles de bienestar de las clases más populosas; alentar la equidad, llevar la civilización y el desarrollo a los lugares donde no lo conocen; darle un sentido y un propósito a nuestra vida en común. Para insistir en lo dicho: para abatir la delincuencia es necesario hacer todo lo que se asocia a un buen gobierno.<sup>198</sup>

Es de enorme importancia insistir en que ningún esfuerzo serio para abatir la delincuencia puede prescindir de la confianza mutua entre autoridades y población. La policía requiere necesariamente de la colaboración de los ciudadanos para hacer su labor en forma eficaz, y éstos necesitan poder confiar en sus autoridades y jueces para hacerlo. De ahí que las debilidades institucionales en el sistema de justicia sean una de las principales causas del incremento de la criminalidad. En el pasado inmediato, la inseguridad en México fue controlada mayormente por el modelo autoritario presidencial que se valió principalmente de la violación de los derechos humanos de la ciudadanía, de una prensa y medios amordazados y una sociedad civil no participativa, para imponer la solución dura a la delincuencia: tortura, incomunicación, desaparición, etc. Todo ello acompañado de un sistema de justicia penal que dotaba de amplias facultades discrecionales a las autoridades y que ya para entonces era anacrónico.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, A. C., *Bases de política criminológica para México, op. cit.*, p. 11.

<sup>199</sup> Ignacio Gómez Palacio *et al.*, *op. cit.*, p. 20.

En la actualidad es absolutamente inaceptable que pervivan estos métodos como sigue sucediendo. Acorde con ese modelo autoritario, y a pesar de la transición a la democracia, hemos visto cómo los cuerpos de seguridad siguen realizando detenciones arbitrarias y practicando métodos de incomunicación y tortura en contra de los presuntos autores de delitos. Estas prácticas, violatorias de los derechos fundamentales de las personas son, además, contraproducentes. Elevan y refuerzan los niveles de desconfianza que generan los cuerpos de seguridad en la población —a la cual conciben como un potencial enemigo y no como la beneficiaria de un servicio público— y por supuesto, abonan a la ineficacia y a la corrupción que los caracterizan.

A esto debemos añadir la poca coordinación que existe al interior de estos cuerpos y, entre ellos, especialmente la Policía Preventiva, dedicada primordialmente a la vigilancia y captura de delincuentes atrapados en flagrancia, y la Policía Judicial o persecutoria, dedicada a la investigación bajo la supuesta dirección del Ministerio Público. Esta división bajo mandos responsables que no se comunican entre sí impide conocer patrones de comisión del crimen y diseñar una estrategia integral para su combate. A pesar de la retórica oficial, tanto la Policía Preventiva como la Judicial, no se encuentran sometidas a mecanismos de control democráticos. Los medios de control de la policía son de carácter interno e informales. La preocupación por la “imagen” de la policía se traduce en la generación de un espíritu de cuerpo tendiente al ocultamiento o minimización de todas las conductas que puedan empañar la “reputación” institucional.<sup>200</sup>

Es tan grave el problema de la ineficacia policial en nuestro país, que las tres últimas administraciones han dedicado importantes esfuerzos a la reforma policial: Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). A pesar de estos intentos, y como se desprende de numerosos estudios, la labor de las policías mexicanas, en todas las jurisdicciones y funciones, se caracteriza por la ineficacia, la corrupción y el abuso.<sup>201</sup> En otras palabras, son parte del problema de la seguridad pública en México y no de su solución.

La policía mexicana está organizada en diferentes corporaciones según su jurisdicción y su función. Atendiendo el criterio jurisdiccional, tenemos a la policía municipal, la estatal y la Federal. Asimismo, cada uno de estos cuerpos tiene diferentes responsabilidades

<sup>200</sup> Al respecto, es importante conocer el desolador panorama que presenta Neils Uildriks en *Mexico's Unrule of Law: Implementing Human Rights in Police and Judicial Reform under Democratization*, Lanham, Lexington Books, 2010.

<sup>201</sup> Daniel Sabet, “Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles”, en Eric L. Olson *et al.* (eds.), *op. cit.*, p. 269.

según el tipo de delitos que atiende: el narcotráfico, en tanto delito federal, está bajo la jurisdicción de la Policía Federal; los delitos del fuero común, como los homicidios, las violaciones y los secuestros, están en la jurisdicción de la policía estatal. Funcionalmente, las policías se dividen en preventivas y de investigación o ministeriales. Las policías preventivas ejercen funciones de vigilancia, mantienen el orden público, previenen los delitos y las faltas administrativas y son las primeras en responder cuando un delito es cometido. Funcionan en los tres niveles de gobierno: Federal, estatal y municipal, bajo las órdenes de las secretarías encargadas de la Seguridad Pública. Las policías de investigación o ministeriales, también conocidas como policías judiciales, dependen de los ministerios públicos, tanto federales como estatales. Tienen a su cargo la investigación de los delitos bajo la conducción del Ministerio Público, y ejecutan órdenes de aprehensión. Sin embargo, esto está cambiando: la actual Policía Federal ha ido asumiendo cada vez más, funciones de investigación.

Según datos proporcionados por el subsecretario de Seguridad Pública, Monte Alejandro Rubido, en todo el país hay 427 mil policías, 91% de ellos adscritos a corporaciones estatales y municipales. De éstos, 38.73%, es decir, 165 510, son policías municipales. México tiene un total de 2 022 municipios que tienen corporaciones policíacas locales, y 417 ayuntamientos que carecen de ellas. Pero la mitad de los cuerpos municipales tiene menos de 20 agentes en activo que deben cubrir tres turnos, con graves deficiencias en capacitación y equipamiento, entre otras debilidades.<sup>202</sup>

El Icesi señala que los policías de reacción y preventivos carecen incluso de los conocimientos o las capacidades elementales para ejercer adecuadamente sus funciones más cotidianas. Por su parte, los policías de investigación padecen serias carencias para realizar la función que tienen encomendada, a saber, la de auxiliar al Ministerio Público en la persecución de los delitos, lo que supone que deben dominar las diversas disciplinas que integran la criminalística. Estos policías generalmente no poseen siquiera los conocimientos básicos o la práctica indispensable de defensa personal, tiro con armas de fuego, informática, o razonamiento oral o escrito. Más aún, la condición física de la mayoría es bastante baja. El mismo Icesi menciona que en el informe de la Auditoría

---

<sup>202</sup> María de la Luz González, “La policía única frenaría ataques a alcaldes: Rubido”, en *El Universal*, México, 20 de agosto de 2010.

Superior de la Federación de la Cuenta Pública 2007 señala que siete de cada 10 agentes no tienen la capacidad de perseguir a un delincuente por más de 100 metros.<sup>203</sup>

Esto puede deberse a muchos factores, entre otros, a las carencias y desaciertos de la política de profesionalización de policías. Esta ha sido descrita como autoritaria, improvisada, incoherente, insuficiente, discontinua, heterogénea y poco pertinente. Actualmente no se tiene un modelo de curso básico de calidad probado, evaluado y certificado científicamente para la formación de la policía. Tampoco existe un perfil de egreso acorde al perfil profesional requerido para la función institucional.<sup>204</sup>

Un factor a considerar seriamente en las carencias de la policía es su nivel de remuneración, el cual, como vimos al inicio de este documento es muy bajo, sobre todo con relación a la envergadura de sus responsabilidades. Pero los problemas de las policías en México no se quedan solamente en sus condiciones salariales. Hay un conjunto de factores institucionales en las corporaciones policíacas que actúan como incentivos perversos en desmedro de su desempeño profesional, su autoimagen, y su relación con la comunidad, todo lo cual actúa en desmedro de su competencia.<sup>205</sup>

Los expertos consultados por el Icesi en 2005, propusieron un conjunto amplio de medidas para alcanzar un mejor desempeño de las autoridades encargadas de la seguridad y la justicia. Entre éstas destacan el mejoramiento de los servicios que éstas ofrecen: convertirse en instituciones dispuestas al cambio y al aprendizaje; aminorar la arbitrariedad y el uso excesivo de la fuerza; entender que su función principal es el de brindar protección y ayuda a la población; prevenir en vez de reaccionar, para lo cual es imprescindible, entre otras cosas, la interacción con la comunidad para ayudar a romper los patrones delictivos de los focos criminógenos. Todo lo cual implica niveles de formación, profesionalización y remuneración muy superiores a los actuales.<sup>206</sup>

<sup>203</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., *Para profesionalizar a nuestras policías. Propuesta del Icesi*, México, Icesi, 2010, pp. 8-9, disponible en <[http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/para\\_profesionalizar\\_a\\_nuestras\\_policias.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/para_profesionalizar_a_nuestras_policias.pdf)>, página consultada el 1 de febrero de 2012.

<sup>204</sup> José Arturo Yáñez Romero, "La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora", en Raúl Benítez Manaut *et al.* (eds.), *op. cit.*, p. 84.

<sup>205</sup> Elena Azaola, "The Weakness of Public Security Forces in Mexico City", en Robert A. Donnelly y David A. Shirk (eds.), *Police and Public Security in Mexico*, San Diego, Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego/University Readers, 2010, pp. 125-146.

<sup>206</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., *Bases de política criminológica para México, op. cit.*, pp. 14-15.

Recomiendan, asimismo, dejar de lado cualquier proyecto de unificar a las policías bajo un solo mando que reúna a las fuerzas municipales, estatales y federales, pues esto impide manejar unidades más pequeñas, agilizar las acciones, lograr una más rápida adaptación al cambio y profundizar los vínculos con la comunidad. Lo anterior sin desmedro, evidentemente, de la muy necesaria coordinación de las acciones a nivel nacional, la cual juzgan imprescindible.<sup>207</sup>

El gobierno actual ha centrado una buena parte de sus esfuerzos en la reforma de la policía. No podemos entrar en detalle en el análisis de estas políticas, pues ello rebasa nuestras capacidades; nos limitaremos a señalar que cada vez existe mayor consenso sobre la necesidad de profesionalizar y dignificar a los cuerpos de la policía con el objeto de aumentar su efectividad. Las medidas implementadas abarcan desde mejores salarios y condiciones de trabajo, la implantación de criterios de reclutamiento, selección y promoción idóneos, el desarrollo de procedimientos de operación y protocolos certificados, controles de confianza y la creación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.<sup>208</sup>

No obstante, persisten dos paradigmas con relación a la implementación de estas reformas: el paradigma de la militarización de la policía que enfatiza la jerarquización y la disciplina en los cuerpos policíacos, y el de la profesionalización orientada a servir a la ciudadanía. Hasta ahora, el enfoque de la militarización es el predominante con las consecuencias descritas en la primera parte de este trabajo.

A nivel federal se creó, en esta administración, una Policía Federal Ministerial, dependiente de la Procuraduría General de la República y una Policía Federal con funciones expandidas que abarcan la investigación y la inteligencia, así como la dotación de más herramientas para combatir el crimen organizado como son la autoridad para conducir investigaciones, operar en forma clandestina, localizar teléfonos celulares e intervenir comunicaciones telefónicas bajo la supervisión del ministerio público o de un juez. Asimismo, la Plataforma México incrementa y fortalece su capacidad de reunir inteligencia sobre las actividades delictivas en todo el país.<sup>209</sup>

Sin embargo, muchas de estas nuevas atribuciones de la Policía Federal han actuado en desmedro de la capacidad de investigación de la Policía Ministerial, a la que se le ha

---

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>208</sup> Daniel Sabet, *op. cit.*, p. 252.

<sup>209</sup> *Ibidem*, p. 257.

quitado una buena parte de sus recursos materiales y humanos mejor calificados, lo cual debilita a esta institución encargada de procurar la justicia. Un efecto de esta reforma, según fuentes confiables, es que el porcentaje de averiguaciones sobre delincuencia organizada que llegan a la etapa de consignación, ha declinado en los últimos años, incrementando así la impunidad.<sup>210</sup>

Asimismo, el gobierno de Calderón ha intentado fortalecer a las policías estatales y locales a través de un conjunto de programas y un sistema de transferencias financieras conocido como el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (Subsemun). Esta estrategia ha sido evaluada recientemente por la Auditoría Superior de la Federación, quien al revisar el desempeño de los recursos federales ejercidos por el Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública, órgano rector de las políticas de seguridad pública del país, durante 2009, concluyó lo siguiente:

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, en 2009 el Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública no se ajustó a las disposiciones normativas relacionadas con la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe.

La entidad fiscalizadora no coordinó con oportunidad y eficiencia el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en razón de que sus acciones resultaron limitadas para: administrar el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública; permitir la oportuna actualización de los registros nacionales sobre seguridad pública [...] ya que sólo 7.8% de los 2 457 municipios lo adoptaron; promover entre las corporaciones de seguridad pública la consulta e intercambio de información para generar inteligencia policial y ministerial; y, verificar el cumplimiento eficaz de las acciones convenidas y el ejercicio eficiente de los recursos transferidos a los estados y municipios mediante el FASP [Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública] y el Subsemun.

La ausencia de mecanismos de coordinación eficaces restringe la contribución del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas, así como en la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos.<sup>211</sup>

<sup>210</sup> *Ibidem*, p. 259.

<sup>211</sup> Auditoría Superior de la Federación, *II.4.6.1.1. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Seguridad Pública. Auditoría de desempeño 09-0-04W00-07-1096*, México, ASF, 2011, p. 16, disponible en <[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009\\_1096\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_1096_a.pdf)>, página consultada el 1 de febrero de 2012.

En conclusión, los buenos propósitos de las sucesivas reformas policiales parecen estrellarse siempre en la implementación de los mismos, sin tocar el tema de fondo que es la falta de mecanismos eficaces de rendición de cuentas a la ciudadanía, lo cual impide resolver los graves problemas de corrupción que siguen aquejando a los cuerpos de seguridad, y que se agravan en el caso de la delincuencia organizada.<sup>212</sup>

### 3) Ahondar y mejorar las relaciones entre la comunidad y las autoridades

Si bien los dos puntos anteriores son fundamentales para abatir los altos índices de impunidad, ello no basta para lograr una política criminológica racional y democrática. Es fundamental que las instituciones encargadas de prevenir y combatir el delito cuenten con la legitimidad y el respaldo de la sociedad. La gente debe poder confiar en las instituciones de justicia para que los mecanismos de prevención y procuración de justicia funcionen adecuadamente. La confianza es un proceso de doble vía, pues no sólo debe fluir de la sociedad hacia las instituciones, sino también de las instituciones hacia la sociedad. Si no es así, las autoridades difícilmente pueden combatir la delincuencia con eficacia.

Hemos visto con amplitud cómo el sistema de justicia, tanto en su vertiente de seguridad pública como de justicia propiamente dicho, hace exactamente lo contrario. Esto, como lo constatamos diariamente, es sumamente riesgoso. Cuando la población no confía en las instituciones, en este caso en las encargadas de procurar y administrar justicia, las víctimas no denuncian la comisión de delitos, lo que genera directamente

---

<sup>212</sup> Por lo demás, en México no existe un sistema confiable de estadísticas criminales básicas ni de medición del desempeño de la policía. Respecto a las estadísticas, no hay una base de datos oficial y pública que permita conocer la realidad sobre la victimización y la criminalidad en México. Los únicos datos oficiales y estadísticos que existen se encuentran a través de la *base de datos de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuenciales*, creada en enero de 2011 por la Presidencia de la República y que da cuenta de los fallecimientos ocurridos por esta causa en el periodo de diciembre de 2006 a diciembre de 2010. Aparte de esto, el resto de estadísticas son producto de estudios, encuestas e investigaciones elaborados por organizaciones de la sociedad civil como el Icesi.

Esto nos permite concluir que no existe información estadística o que ésta no es pública, lo que impide que se pueda ejercer algún tipo de monitoreo o control sobre su veracidad. Al respecto, Eduardo Guerrero Gutiérrez señala la gran necesidad del gobierno mexicano de “modificar significativamente su política de información en temas como la violencia, el desempeño de los cuerpos policiales y militares, la dinámica interna de las organizaciones criminales y las relaciones entre ellas, y el comportamiento de los mercados de las drogas. El hermetismo del gobierno en estos temas es, frecuentemente, injustificado y contraproducente —a menos que lo entendamos como una decisión deliberada para esconder errores o eludir responsabilidades—. Los únicos datos oficiales sistematizados con los que cuenta el público para analizar el narcotráfico en nuestro país provienen, paradójicamente, de los reportes de las agencias antidrogas de Estados Unidos y de los organismos internacionales como Naciones Unidas”. Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Narcotráfico, S. A.”, *op. cit.*, p. 39.

mayor impunidad, la cual, a su vez produce mayor violencia y criminalidad. Por esta razón es vital que las instituciones, tanto las policiacas, como las agencias del Ministerio Público y juzgados, entiendan que su función es proteger los derechos de las personas. Esto significa modificar muchas cosas empezando con un cambio de actitud y orientación. Por ejemplo, que sean amables con el público, estén dispuestas a atenderles, entenderles y, finalmente, a utilizar su discrecionalidad en beneficio de quienes demandan sus servicios. Pues eso es lo que son: entidades que otorgan un servicio público. Por lo demás, estas instituciones, hasta ahora impermeables, deben desarrollar las capacidades para retroalimentarse con los datos de la realidad y evolucionar adecuadamente, pues la única manera de brindar justicia y colaborar en la lucha contra el crimen es distinguir las acciones que sirven de las que son inútiles, multiplicando las primeras y dejando de lado las segundas.<sup>213</sup>

Actualmente, la sociedad mexicana percibe negativamente a las instituciones encargadas de la administración de justicia, pues, como se ha señalado con anterioridad, éstas se encuentran rebasadas y han sido poco reformadas y capacitadas para enfrentar los retos que vive el país hoy en día. Frente a la violencia padecida cotidianamente, los ciudadanos saben que, en realidad, las policías están deteniendo únicamente a delincuentes menores, que los ministerios públicos difícilmente tramitan y encausan las averiguaciones, que la policía judicial investiga poco y de manera deficiente, y que los juzgados se dedican a convalidar las tesis de las fiscalías, en tanto que las prisiones incumplen con sus propósitos y reglamentos. Esta realidad ha minado la confianza ciudadana y socavado los cimientos mismos del Estado de derecho, pues los efectos de un sistema de justicia ineficaz no los padecen únicamente los inculpados, sino la sociedad en su conjunto. La ausencia de un Estado de derecho deja a la sociedad altamente vulnerable a la delincuencia, como hemos podido constatar a lo largo de este trabajo.<sup>214</sup>

En este sentido resultan reveladores los datos arrojados por los estudios de opinión semestrales realizadas por la encuestadora María de las Heras. En su más reciente edición, publicada en el diario español *El País* del 15 de febrero de 2011, nos muestra que ninguna de las corporaciones policiacas que fueron evaluadas, ni la Policía Federal, o las policías estatales o municipales, alcanzaron más de un tercio de opiniones favorables en cuanto a su desempeño. Más aún, las opiniones negativas alcanzaron casi el doble de las favorables. Mientras que 27% de los encuestados evaluó favorablemente a las policías

<sup>213</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, A. C., *Bases de política criminológica para México*, op. cit., p. 13.

<sup>214</sup> Elena Azaola, *Crimen, castigo y violencias en México*, op. cit., p. 58.

estatales, 44% opinó negativamente; 22% opinó favorablemente sobre las policías municipales, y 46% criticó su labor. Quizás quien obtuviera la mejor calificación fue la Policía Federal, con 32% de opiniones favorables, mientras que 35% pensó que han tenido un mal desempeño. Las instituciones de procuración de justicia tampoco salen bien evaluadas. Tan sólo 30% de los encuestados opinó que la Procuraduría General de la República ha realizado una buena labor, mientras que 33% pensaba que su desempeño ha sido malo.<sup>215</sup>

La tendencia señalada por estos datos es clara. Tras años de conflicto y mayores percepciones de inseguridad en el país, la imagen de prácticamente todos los actores evaluados está dañada. Incluso el Ejército, institución que históricamente había recibido la mayor confianza de la ciudadanía, ha perdido puntos. Aunque sigue siendo el mejor evaluado (69% de los encuestados opinó favorablemente sobre su labor, frente a únicamente 12% que la rechazó), ha bajado en 14 puntos en lo que va de 2007 a 2011. Los índices de confianza en las corporaciones policíacas han caído también en este periodo: la Policía Federal tuvo una baja de 11 puntos, mientras que las policías estatales y municipales bajaron ocho puntos cada una.

Estos datos ponen de manifiesto la urgente necesidad de enfrentar la terrible crisis de violencia e inseguridad pública que padecemos actualmente, de una manera radicalmente distinta: más orientada a una verdadera procuración e impartición de justicia, con fundamento pleno en los derechos humanos, especialmente las garantías procesales y los derechos de las víctimas. Obstinarsse en mantener las estrategias y tácticas actuales sólo ahonda los problemas y dificulta aún más su solución. México está urgido de un sistema de justicia que busque y garantice la verdad, la justicia y la reparación del daño a las víctimas y a la sociedad entera, capaz de romper de una vez por todas con este estado nocivo y peligroso de impunidad crónica que padecemos.

Solamente así podremos transitar hacia una democracia plena, que garantice la paz, la seguridad, la estabilidad y el verdadero desarrollo.

---

<sup>215</sup> María de las Heras, “Los ciudadanos aprueban el trabajo de militares y periodistas en México”, en *El País*, Madrid, 15 de febrero de 2011.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Mariclaire, *The Uncertain Defeat of Authoritarianism, Lawlessness and Human Rights in Mexico*, Países Bajos, Universidad de Utrecht, 2010, 32 pp.
- Adams, Tani, *How Does Chronic Social Violence Affect Social Relations and Citizenship? A Survey of New Social Norms in Latin America*, documento sin publicar, Washington, D. C., Woodrow Wilson Center for Scholars, 2011.
- Aguilar, Andro, “Militarización sin resultados”, en suplemento *Enfoque* del periódico *Reforma*, 10 de abril de 2011.
- Amnistía Internacional, *México: nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del Ejército*, Madrid, Edai, noviembre de 2009, disponible en <<http://amnistia.org.mx/abusosmilitares/informe.pdf>>, página consultada el 25 de enero de 2012.
- , *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*, Madrid, Edai, 2010, 44 pp.
- Article 19 y Centro Nacional de Comunicación Social, *Violencia en México y el derecho a la información*, México, Article 19/Cencos, abril de 2011, 60 pp.
- Arvizu Arriola, Juan, “Líderes de la sociedad civil se oponen a Ley de Seguridad”, en *El Universal*, México, 28 de abril de 2011.
- Astorga, Luis, “Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía”, en Benítez Manaut, Raúl, *et al.* (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, pp. 105-108.
- Auditoría Superior de la Federación, *II.4.6.1.1. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Seguridad Pública. Auditoría de desempeño 09-0-04W00-07-1096*, México, ASF, 2011, 27 pp., disponible en <[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009\\_1096\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_1096_a.pdf)>, página consultada el 1 de febrero de 2012.
- Azaola, Elena, *Crimen, castigo y violencias en México*, Quito, Flacso/MDMQ (serie Ciudadanía y Violencias, núm. 5), 2008, 335 pp.
- , “The Weakness of Public Security Forces in Mexico City”, en Donnelly, Robert A., y David A. Shirk (eds.), *Police and Public Security in Mexico*, San Diego, Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego/University Readers, 2010, pp. 125-146.
- Bailey, John, “Combating Organized Crime and Drug Trafficking in Mexico: What are Mexican and U. S. Strategies? Are They Working?”, en Olson, Eric L., *et al.* (eds.), *Shared Responsibility. U. S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Washington, D. C., Mexico Institute del WWCs/Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego, 2010, pp. 327-350.
- Barrena, Guadalupe, “Herramientas contra la impunidad: la reforma de la justicia penal en México”, borrador para discusión, en Acosta Urquidi, Mariclaire (coord.), *Superando la cultura de la impunidad de los delitos graves contra mujeres y niñas en México*, México, División de Estudios Internacionales del CIDE, 2011.

- Bergman, Marcelo, *et al.* (eds.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Principales resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*, México, CIDE, 2003.
- , *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, México, CIDE, 2009.
- Cacho, Lydia, “El pacto con el narco”, en *El Universal*, México, 18 de abril de 2011.
- Calderón Hinojosa, Felipe, “La guerra al crimen organizado”, en Benítez Manaut, Raúl, *et al.* (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, pp. 17-20.
- Campo Algodonero, sitio elaborado por la Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, disponible en <<http://www.campoalgodonero.org.mx>>, página consultada el 31 de enero de 2012.
- Carbonell, Miguel, y Enrique Ochoa Reza, “Juicios orales y debido proceso legal: una propuesta de reforma”, en *Iter Criminis*, tercera época, núm. 11, México, Inacipe, mayo-junio de 2007, pp. 39-49.
- “Cárceles, parte del problema”, Editorial en *El Universal*, México, 10 de enero de 2011.
- Carrasco Araizaga, Jorge, “Derechos humanos, violencia y seguridad”, en Benítez Manaut, Raúl, *et al.* (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, pp. 202-205.
- Casas Zamora, Kevin, “¿Clavo o tornillo? La guerra del presidente Calderón”, en *Nexos*, núm. 399, marzo de 2011.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, “México se compromete públicamente a cumplir la sentencia de la Corte IDH por el caso de los Campesinos Ecológicos Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera”, comunicado de prensa, México, 21 de junio de 2011.
- y Comité de Abogados para los Derechos Humanos, *Injusticia legalizada. Procedimiento penal mexicano y derechos humanos*, México, Centro Prodh, 2001, 171 pp.
- Chabat, Jorge, *Combating Drugs in Mexico under Calderon: The Inevitable War*, México, CIDE (Documentos de trabajo, núm. 205), 2010, 16 pp.
- , “¿Por qué no ha funcionado el combate al tráfico de drogas?”, en *El Universal*, México, 31 de enero de 2011.
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Cuestiones indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Adición. Misión a México*, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003, 23 pp.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Lucha contra el narcotráfico invisibiliza asesinatos contra mujeres”, boletín 49/2011, México, CDHDF, 12 de febrero de 2011.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2009, 125 pp., disponible en <<http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>>, página consultada el 24 de enero de 2012.
- , *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 5 rev. 1, CIDH/OEA, 29 de diciembre de 2003, disponible en <<http://cidh.org/countryrep/Guatemala2003sp/indice.htm>>, página consultada el 25 de enero de 2012.
- , “Capítulo III. Seguridad del Estado: las fuerzas armadas y los cuerpos policiales de seguridad”, en *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 4 rev. 1, CIDH/OEA, 24 de octubre de 2003, disponible en <<http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2003sp/indice.htm>>, página consultada el 25 de enero de 2012.
- , “Capítulo v. El derecho a la justicia”, en *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1, CIDH/OEA, 24 de septiembre de 1998, disponible en <<http://cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>>, página consultada el 25 de enero de 2012.
- Comisión Internacional de Juristas, *Impunidad y graves violaciones de derechos humanos*, Ginebra, CIJ (Guía para profesionales, núm. 3), 2008, 206 pp.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Derechos humanos en México y diálogo bilateral con Estados Unidos: carta pública”, nota informativa, México, 14 de julio de 2010.
- , “Carta abierta a diputadas y diputados sobre la Ley de Seguridad Nacional”, extracto, México, 21 de abril de 2011.
- , *et al.*, *Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los derechos humanos, presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Washington, D. C., CMDPDH/Cejil/COMDH/CCDH/FIDH/I(dh) eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos/IMDHD, 28 de marzo de 2011, 41 pp.
- , *et al.*, *Informe sobre la independencia de jueces y abogados en México, presentado ante la Relatora Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados de la Organización de las Naciones Unidas*, México, 4 de octubre de 2010, 16 pp.
- , *et al.*, “Organizaciones de la sociedad civil celebran las resoluciones de la SCJN sobre derechos humanos y jurisdicción militar”, comunicado de prensa conjunto, México, 14 de julio de 2011.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, México, CNDH, 2009, 49 pp.
- , *Informe de actividades 2010*, México, CNDH, 2011, 896 pp.
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, “Campo Algodonero”, disponible en <[http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Campo\\_algodonero](http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Campo_algodonero)>, página consultada el 31 de enero de 2012.

- Comité de los Derechos del Niño, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Observaciones finales: México*, CRC/C/OPAC/MEX/CO/1, 7 de abril de 2011.
- Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas, MISPA/doc. 7/08 rev. 4, aprobado durante la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, México, 8 de octubre de 2008, 6 pp.
- “Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad”, en Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Impunidad. Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de Principios para la Lucha contra la Impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, pp. 5-19.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de octubre de 2011.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 55/25 del 15 de noviembre de 2000.
- Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220.
- , *Caso Castañeda Gutman vs. México*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución del 1 de julio de 2009.
- , *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 8 de marzo de 1998, serie C, núm. 37.
- , *Caso Fernández Ortega y otros vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215.
- , *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.
- , *Caso Molina Theissen vs. Guatemala (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 3 de julio de 2004, serie C, núm. 108.
- , *Caso Radilla Pacheco vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209.
- , *Caso Radilla Pacheco vs. México*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución del 19 de mayo de 2011.
- , *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216.
- Cossío D., José Ramón, “La incierta reforma penal”, en *El Universal*, México, 22 de febrero de 2011.

- Costa, Gino, “Prólogo”, en Rico, José María, y Laura Chinchilla, *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas, y perspectivas*, Lima, Instituto de Defensa Legal/Open Society Institute, 2006.
- Cruz, Juan Manuel, “Duarte propone que ‘ninis’ ingresen al Ejército”, en *El Universal*, México, 25 de marzo de 2011.
- Dávila, Patricia, “150 minutos de sangre y muerte...”, en *Proceso*, núm. 1691, México, 29 de marzo de 2009.
- De las Heras, María, “Los ciudadanos aprueban el trabajo de militares y periodistas en México”, en *El País*, Madrid, 15 de febrero de 2011.
- De Mauleón, Héctor, *Marca de sangre. Los años de la delincuencia organizada*, México, Planeta (Temas de hoy), 2010, 180 pp.
- , “Bajo fuego”, en *Nexos*, núm. 373, enero de 2009.
- De Sousa Santos, Boaventura, “Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia”, en *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Madrid, Trotta (Estructuras y Procesos. Ciencias Sociales), 2005, pp. 195-234.
- Díaz, Gloria Leticia, “El gobierno desobedece a la Corte Interamericana”, en *Proceso*, núm. 1808, México, 26 de junio de 2011.
- , “Evade el gobierno sentencias de la Corte Interamericana”, en *Proceso*, núm. 1790, México, 19 de febrero de 2011.
- Durán-Martínez, Angélica, *et al.*, *2010 Mid-Year Report on Drug Violence in Mexico*, San Diego, Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego, agosto de 2010, 136 pp., disponible en <[http://www.gov.harvard.edu/files/Rios%20etal%29\\_DrugRelatedViolence2010.pdf](http://www.gov.harvard.edu/files/Rios%20etal%29_DrugRelatedViolence2010.pdf)>, página consultada el 26 de enero de 2012.
- “¿Eliminar la prohibición?”, Editorial en *El Universal*, México, 5 de agosto de 2010.
- “El imparable río de armas ilegales hacia México”, en *El Universal*, México, 6 de marzo de 2011.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, en *Nexos*, núm. 387, enero de 2011.
- Esperanza Gaucín, Rosa, “Sicarios atacan el Cereso en Durango”, en *El Universal*, México, 15 de noviembre de 2010.
- Fernández Menéndez, Jorge, y Bibiana Belsasso, *Justicia inútil*, México, Taurus (Pensamiento), 2010, 360 pp.
- Flores Pérez, Carlos, “Narcotráfico y política”, en Benítez Manaut, Raúl, *et al.* (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, pp. 109-111.
- Galán, Marcelo, y corresponsales, “Militares a cargo de la seguridad en 17 entidades”, en *El Universal*, México, 28 de febrero de 2011.

- Gamboa Montejano, Claudia, *et al.*, “Análisis de la iniciativa de Mando Único Policial presentada por el Ejecutivo federal ante el Senado de la República”, México, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, octubre de 2010, 59 pp., disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-30-10.pdf>>, página consultada el 27 de enero de 2012.
- Gómez, Ricardo, y Elena Michel, “Ven peligroso usar por largo tiempo a milicia”, en *El Universal*, México, 13 de agosto de 2010.
- Gómez Palacio, Ignacio, *et al.*, *Inseguridad en México: ¿presente, pasado y futuro?*, México, Instituto Mexicano para la Justicia, 2002, 45 pp.
- Gómora, Doris, “Hay más de 45 mil militares en lucha antinarco: Sedena”, en *El Universal*, México, 6 de mayo de 2011.
- González, María de la Luz, “La policía única frenaría ataques a alcaldes: Rubido”, en *El Universal*, México, 20 de agosto de 2010.
- , “Limita Corte fuero militar”, en *El Universal*, México, 13 de julio de 2011.
- , “Sedena: la lucha contra el narco es ‘desigual’”, en *El Universal*, México, 20 de agosto de 2010.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Cómo reducir la violencia en México”, en *Nexos*, núm. 395, noviembre de 2010.
- , “La raíz de la violencia”, en *Nexos*, núm. 392, junio de 2011.
- , “Narcotráfico, S. A.”, en *Nexos*, núm. 373, enero de 2009.
- Gutiérrez, Juan Carlos, y Silvano Cantú, “Arraigo y Estado democrático de derecho. Un panorama de su incompatibilidad”, en *Nuevo Sistema de Justicia Penal*, año 1, núm. 2, México, Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, noviembre de 2010, pp. 130-135, disponible en <<http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/docs/DGPCD/Revista02.pdf>>, página consultada el 26 de enero de 2012.
- Gutiérrez Contreras, Juan Carlos, y Silvano Cantú Martínez, “Arraigo y presunción de inocencia. Una mirada desde los derechos humanos”, en *Cultura Constitucional, Cultura de Libertades*, año 1, núm. 1, México, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, julio de 2010, pp. 471-484, disponible en <[http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/docs/DGPCD/Cultura\\_Constitucional\\_2010.pdf](http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/docs/DGPCD/Cultura_Constitucional_2010.pdf)>, página consultada el 26 de enero de 2012.
- Hernández, Ana Paula, “Legislación de drogas y situación carcelaria en México”, en Transnational Institute y Washington Office on Latin America, *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, Washington, D. C., TNI/WOLA, 2010, pp. 61-71.
- Human Rights Watch, *Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity*, Nueva York, HRW, junio de 1990, 89 pp.
- “Incrementa Sedena efectivos contra narco”, en *Reforma*, México, 4 de abril de 2011.

- Informe sobre la situación de los derechos humanos en México elaborado por las organizaciones de la sociedad civil para el examen periódico universal*, México, 2008, disponible en <<http://imdh.org/media/Informe%20de%20ONGS.pdf>>, página consultada el 25 de enero de 2012.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., *Bases de política criminológica para México*, México, Icesi, 20 pp., disponible en <[http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/bases\\_para\\_una\\_politica\\_criminologica.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/bases_para_una_politica_criminologica.pdf)>, página consultada el 20 de enero de 2012.
- , *Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización –ENICRIV–. Resumen*, México, Icesi, 2008, 21 pp., disponible en <[http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/enicriv\\_resumen2008.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/enicriv_resumen2008.pdf)>, página consultada el 24 de enero de 2012.
- , *ENSI-6 2009. Sexta encuesta nacional sobre inseguridad. Resultados Primera Parte. Nacionales y por entidad federativa. Octubre 2009*, México, Icesi, 2009, 112 pp., disponible en <<http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>>, página consultada el 27 de enero de 2012.
- , *ENSI-7, Resultados Primera Parte. Nacionales y por entidad federativa, 2010*, México, Icesi, 2010, 171 pp., disponible en <[http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7\\_resultados\\_nacional\\_y\\_por\\_entidades\\_federativas.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7_resultados_nacional_y_por_entidades_federativas.pdf)>, página consultada el 24 de enero de 2012.
- , *Para profesionalizar a nuestras policías. Propuesta del Icesi*, México, Icesi, 2010, 32 pp., disponible en <[http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/para\\_profesionalizar\\_a\\_nuestras\\_policias.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/para_profesionalizar_a_nuestras_policias.pdf)>, página consultada el 1 de febrero de 2012.
- , “Denuncias por robo. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas”, disponible en <[http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas\\_oficiales.asp](http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_oficiales.asp)>, página consultada el 26 de enero de 2012.
- , “Denuncias por robo y secuestro. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas”, disponible en <[http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas\\_oficiales.asp](http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_oficiales.asp)>, página consultada el 26 de enero de 2012.
- , “Denuncias por violación. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas”, disponible en <[http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas\\_oficiales.asp](http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_oficiales.asp)>, página consultada el 26 de enero de 2012.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y Vivienda 2010*, México, INEGI, 2011.
- Jakobs, Günther, y Manuel Cancio Meliá, *Derecho penal del enemigo*, Madrid, Civitas, 2007, 102 pp.
- López Portillo, Ernesto, “Seguridad, el tiempo se agota”, en *El Universal*, México, 27 de abril de 2011.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: Dos caras de la misma moneda*, México, CIDE (Documentos de trabajo, núm. 26), 2007, 25 pp.

- , “Niveles de eficacia del debido proceso”, en Bergman, Marcelo, *et al.* (eds.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, México, CIDE, 2009.
- Martínez, Julieta, “Impunes, más de 98% de delitos en el país: Plascencia”, en *El Universal*, México, 1 de marzo de 2011.
- Méndez, Enrique, “ssp: aumento de la delincuencia y ejecuciones, por falta de empleo”, en *La Jornada*, México, 28 de febrero de 2011.
- Merlos, Andrea, *et al.*, “Frenan reformas política y de seguridad”, en *El Universal*, México, 29 de abril de 2011.
- “Migrantes, 72 muertos de fosa en Tamaulipas”, en *El Universal*, México, 25 de agosto de 2010.
- Morales, Alberto, y Francisco Gómez, “Reprueban expertos al sistema judicial”, en *El Universal*, México, 18 de febrero de 2011.
- Norandi, Mariana, “Ocurre en México una violación sexual cada 4 minutos, dice la Ssa”, en *La Jornada*, México, 25 de abril de 2010.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México*, México, UNODC, noviembre de 2003, 54 pp.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2009, 50 pp.
- , *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003, 192 pp.
- , *Informe del diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca*, México, OACNUDH, 2007, 198 pp.
- Olivares Ferreto, Edith, *Análisis político. Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública*, México, Friedrich Ebert Stiftung, diciembre de 2010, 16 pp.
- ONU, *Observaciones preliminares. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias concluye su visita a México*, México, OACNUDH, 31 de marzo de 2011, 20 pp.
- Presidencia de la República, “En la guerra contra la delincuencia no habrá tregua ni cuartel: presidente Felipe Calderón”, nota informativa, México, 12 de septiembre de 2008, disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/2008/09/en-la-guerra-contr-la-delincuencia-no-habra-tregua-ni-cuartel-presidente-felipe-calderon/>>, página consultada el 25 de enero de 2012.
- , disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx>>, página consultada el 25 de enero de 2012.
- Proyecto de reforma a la Ley de Seguridad Nacional propuesta por la bancada del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados, disponible en <<http://www3>

- diputados.gob.mx/camara/content/download/254725/754544/file/Proyecto\_Seguridad\_Nacional\_PRI.pdf>, página consultada el 27 de enero de 2012.
- Rábago Dorbecker, Miguel, “La criminalización de la protesta social como forma de restricción de la libertad de expresión en México: movimientos sociales en el centro de la llamada ‘lucha contra la delincuencia organizada’”, en Bertoni, Eduardo (comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*, Buenos Aires, Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Universidad de Palermo, 2010, pp. 145-161.
- Ramos, Jorge, y Elena Michel, “Calderón pide reasignar fondos para seguridad,” en *El Universal*, México, 20 de agosto de 2010.
- Ramos Pérez, Jorge, “La lucha anticrimen deja 34 mil muertes en 4 años”, en *El Universal*, México, 13 de enero de 2011.
- Red por los Derechos de la Infancia en México, *Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*, México, Redim, enero de 2011, 46 pp.
- Ríos, Viridiana, “¿Quién se vuelve narco y por qué? El perfil del narcotraficante mexicano”, en *Este País online*, agosto de 2009, disponible en <[http://www.gov.harvard.edu/files/uploads/Rios\\_EstePais\\_DealersS.pdf](http://www.gov.harvard.edu/files/uploads/Rios_EstePais_DealersS.pdf)>, página consultada el 25 de enero de 2012.
- Rodríguez G., Laura, *Políticas públicas para promover el empleo juvenil y el emprendedurismo de los jóvenes en México. Una visión hacia la recuperación económica*, Documento preliminar, México, Proyecto Prejal de ort, mayo de 2010, 78 pp.
- Ruiz, José Luis, “Guerra al narco asfixia penales”, en *El Universal*, México, 10 de enero de 2011.
- Sabet, Daniel, “Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles”, en Olson, Eric L., et al. (eds.), *Shared Responsibility. U. S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Washington, D. C., Mexico Institute del wwiccs/Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego, 2010, pp. 247-270.
- Saín, Marcelo Fabián, *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*, Buenos Aires, Prometeo Libros (Estudios policiales), 2010, 176 pp.
- SCJN, “Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (Interpretación del Artículo 129 de la Constitución)”, tesis P/J.38/2000 de jurisprudencia en materia constitucional, Pleno, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XI, abril de 2000, p. 549.
- Secretaría de la Defensa Nacional, Informe publicado por la Dirección General de Derechos Humanos, obtenido mediante solicitud de acceso a la información núm. 0000700059711.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Cuarto informe de labores*, México, SSP, 2010.

- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Secretaría de Gobernación, disponible en <<http://www.setec.gob.mx>>, página consultada el 24 de enero de 2012.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del fuero común 2011*, México, Centro Nacional de Información, septiembre de 2011, 35 pp., disponible en <[http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP2011\\_AGOSTO\\_220911.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP2011_AGOSTO_220911.pdf)>, página consultada el 26 de enero de 2012.
- Shirk, David A., “Justice Reform in Mexico: Change & Challenges in the Judicial Sector”, en Olson, Eric L., et al. (eds.), *Shared Responsibility. U. S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Washington, D. C., Mexico Institute del WWCs/Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego, 2010, pp. 205-246.
- “Suman 17 policías arraigados vinculados a narcofosas en Tamaulipas”, en *Grupo Fórmula on line*, 24 de abril de 2011.
- Tajonar, Héctor, “¿Renovar el decálogo criminal?”, en *Milenio*, México, 10 de noviembre de 2010.
- Taniguchi, Hanako, “Cisen: Son 28 mil los muertos relacionados con el crimen organizado”, en *CNN México on line*, 3 de agosto de 2010.
- Taylor, Wilder, “La problemática de la impunidad y su tratamiento en las Naciones Unidas –Notas para la reflexión–”, en *Revista IIDH*, vol. 24, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 1996, pp. 185-213.
- Uildriks, Niels, *Mexico’s Unrule of Law: Implementing Human Rights in Police and Judicial Reform under Democratization*, Lanham, Lexington Books, 2010, 313 pp.
- Verduga, César, Notas del proyecto de investigación, en Acosta Urquidi, Mariclaire (coord.), *Superando la cultura de la impunidad de los delitos graves contra mujeres y niñas en México*, México, División de Estudios Internacionales del CIDE, 2011.
- Yáñez Romero, José Arturo, “La política de profesionalización de la Policía Federal Investigadora”, en Benítez Manaut, Raúl, et al. (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009, pp. 84-86.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl, *El enemigo en el derecho penal*, Buenos Aires, Ediar, 2006, 226 pp.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, ¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México, Monterrey, OSJI, 2009, 82 pp.
- , “Desafíos de la seguridad ciudadana y la justicia penal en México”, en Fundación para el Debido Proceso Legal, *Sociedad civil y reforma judicial en América Latina*, Washington, D. C., DPLF/NCSC, octubre de 2005, pp. 293-308.

# ENFRENTAR LA IMPUNIDAD: LA PROMESA DE UNA NUEVA JUSTICIA PENAL EN MÉXICO

Guadalupe Barrena

## RESUMEN

*La justicia penal mexicana es sólo uno de los diversos mecanismos del sistema de rendición de cuentas del país. Difícilmente se puede aspirar a que un sistema de justicia castigue todos los hechos que violan las leyes penales. Pero existe una percepción generalizada del colapso de las instituciones de justicia penal en México, que castigan una fracción ínfima de los delitos que se cometen, persiguen delitos menores pero no los más importantes, sancionan la pobreza, ofenden los derechos de las víctimas y los imputados por igual y no logran esclarecer la verdad ni resolver el conflicto social. Este consenso ha generado una amplia reforma de justicia penal que tiene hasta ahora una muy limitada vigencia. La implementación de esta reforma debe emprenderse con la aspiración de realizar el modelo constitucional sin cortapisas, sin subsidiar la ineficacia institucional ni ceder a la tentación del populismo. El modelo que se adopte finalmente en cada estado debe promover la libertad de decisión de los funcionarios en el entorno de un sistema de controles adecuados, tanto administrativos como judiciales.*

La seguridad y la impunidad no son exactamente antónimas. Este documento parte del compromiso de que la justicia en general, y la justicia penal en particular, deben admitir, respecto de su función, el control de la conducta social. El grado en que esta función de control se relacione con la seguridad, no es necesario definirlo aquí. Sirva sólo para estos fines afirmar que un proceso penal de mala calidad que obstaculice el esclarecimiento de la verdad, la protección del acusado y la víctima no es propio de una sociedad democrática. La justicia penal en su forma y en su ejecución no puede separarse de la expectativa

de castigo frente al quebrantamiento de la ley. La expectativa de castigo no basta para explicar la conducta social, pero no debe soslayarse como un factor. Negar la relación entre la forma como se procura y administra la justicia penal, y el fenómeno de impunidad, es un error.

Impunidad significa falta de castigo.<sup>1</sup> La condición de impunidad, antagónica a la operación aceptable del sistema de justicia en su conjunto, ha servido para describir la falta de reacción de las instituciones ante serias violaciones la ley a los derechos de las personas, no sólo en el siglo xx, sino también en el México postpriísta.<sup>2</sup> La pregunta sobre la existencia, causas y mecanismos para el control de la impunidad parecerían relativamente sencillas con esta definición: la impunidad se resuelve castigando. Cada infracción a la ley merece una consecuencia institucional –penal, civil o administrativa– y cada persona que sufre un daño merece que éste sea resarcido.<sup>3</sup> Esta combinación de factores institucionales y de protección a las víctimas parece un concepto razonablemente aceptado en la “lucha contra la impunidad”.<sup>4</sup> Pero la impunidad, como una preocupación social, no está libre de calificativos: la impunidad de un funcionario público prominente por un delito cometido en ejercicio de su cargo causa mayor daño social que la de un jornalero por un robo menor; la de un homicidio pesa más que la de un caso de lesiones leves.

La impunidad, como el derecho en general, debe ser sensible a nociones de gravedad. Las consecuencias penales son más severas que las del sistema de justicia administra, pero éstas forman parte de una constelación de mecanismos de reacción donde conviven las sanciones disciplinarias, las consecuencias administrativas y civiles. Aunque “impunidad” debe aplicarse por igual al fracaso de cualesquiera mecanismos de rendición de cuentas, el fracaso de la justicia penal debe ser un foco de preocupación.

---

<sup>1</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., disponible en <<http://www.rae.es/rae.html>>.

<sup>2</sup> Véase Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, “Neither truth, nor justice: Mexico’s de facto amnesty”, en *Latin American Perspectives*, vol. 33, núm. 147, pp. 56-68.

<sup>3</sup> Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *La administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos. Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión*, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 de octubre de 1997, disponible en <[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.sub.2.1997.20.Rev.1.Sp](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.sub.2.1997.20.Rev.1.Sp)>, página consultada el 28 de marzo de 2012.

<sup>4</sup> Jesús María Silva Sánchez, “Doctrines Regarding ‘The Fight Against Impunity’ and ‘The Victim’s Right for the Perpetrator to be Punished’”, en *Peace Law Review*, núm. 4, verano de 2008, pp. 865-871.

En este documento comentaré sobre algunos indicios de impunidad en México y las oportunidades que pueden abrirse para enfrentarla mediante el nuevo sistema de justicia penal, adoptado en la reforma constitucional de 2008.

#### IMPUNIDAD: RETO DE SEGURIDAD Y LA JUSTICIA PENAL

En México, las instituciones relacionadas con la justicia penal investigan, persiguen y castigan los delitos y hacen cumplir las penas. Al mismo tiempo, varias de ellas operan en coordinación para ejercer la función de seguridad del Estado, en los ámbitos federal, estatal y municipal. Por definición constitucional, las autoridades de seguridad no incluyen al Poder Judicial, sólo a las del Poder Ejecutivo, como la policía, las procuradurías y los centros de detención y reclusión.<sup>5</sup> Conceptualmente, las instancias de justicia incluyen a la procuración y la administración, y otras participan en el proceso como auxiliares, ya sea en la investigación o en la ejecución de mandatos judiciales. La reforma constitucional de junio de 2008 abarca tanto el área de seguridad como el de justicia, pero en este documento no comentaremos los componentes exclusivos de la seguridad.<sup>6</sup>

La justicia penal se concentra en la aplicación de la ley para asignar sanciones a quienes violan las leyes penales; la seguridad (ciudadana, pública):

es un valor esencial [...] de la Constitución, que a todo gobernado los órganos del poder público [...] deben otorgarles seguridad, es decir, la garantía de que su persona, bienes y derechos, no sufrirán ataques violentos de terceros, garantizándole para ello protección y, en su caso, reparación [...] No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías. Es un hecho notorio en la sociedad actual la proliferación de delitos [...] la Constitución, ha[n] dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2012, artículo 21.

<sup>6</sup> La reforma en materia de seguridad incluye de manera más prominente la admisión de la policía preventiva en tareas de investigación del delito, la constitucionalización del arraigo como medida precautoria y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

marco del derecho, se puedan prevenir, remediar y evitar o, al menos, disminuir significativamente esas situaciones.<sup>7</sup>

En el sistema de seguridad pública se encuentran las policías municipales, estatales y la federal, las policías estatales y federal de investigación, los agentes de ministerio público, los peritos. Mientras que los jueces y abogados defensores solamente forman parte del sistema de justicia penal, todos los demás agentes forman parte, al mismo tiempo, del sistema de seguridad pública y del de justicia penal.

La impunidad en México compete tanto al sistema de seguridad como al de justicia penal. Así se reconoció y se comprometió la reforma de la justicia penal: como una herramienta para enfrentar el fenómeno de impunidad.<sup>8</sup> La modernización del sistema de justicia penal no se impulsó por fines administrativos o por razones presupuestarias. Las iniciativas que se discutieron en el Congreso de la Unión estaban colmadas de grandes principios y propósitos. En todos los casos, se denunciaba la incapacidad del sistema tradicional para cumplir con la protección de las víctimas y los imputados. Asimismo, se reclamaba la inadecuada estructura institucional para hacer frente a la inseguridad y para castigar el delito.

En su iniciativa del 19 de diciembre de 2006, el diputado César Camacho se refería de manera clara al problema de la impunidad, circunstancia que la reforma constitucional que presentaba pretendía combatir:

Ha quedado manifiesto que una de las más evidentes inquietudes de la sociedad mexicana hoy día se refiere a la ineficacia del sistema de justicia penal en el país. Esto es, que la procuración e impartición de justicia lejos de satisfacer las necesidades de los sujetos que intervienen en su sustanciación, se han visto rebasadas por prácticas de corrupción e inequidad provocando que víctimas y acusados padezcan, indistintamente, la incertidumbre jurídica e impunidad que caracteriza al sistema.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y Otros”, Pleno, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, marzo de 1996, p. 351.

<sup>8</sup> En este documento se discutirá únicamente la reforma constitucional de junio de 2008 en el aspecto de la justicia penal. Se dejarán de lado las modificaciones que entraron en vigor inmediatamente después de la publicación del decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, como son las modificaciones sobre las instituciones de policía, el sistema de seguridad pública y la extinción de dominio, entre otras.

<sup>9</sup> César Camacho, “Exposición de motivos”, en *Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI*, México, 19 de diciembre de 2006.

En esa iniciativa, la impunidad se atribuía a diversos aspectos estructurales del proceso penal mexicano, por ejemplo, el hecho de que la prueba del cuerpo del delito y la probable responsabilidad imponían un baremo excepcionalmente alto para iniciar el proceso.<sup>10</sup> Lo mismo se decía del atributo peculiar de la justicia penal mexicana donde el imputado debía defenderse durante la averiguación previa frente al Ministerio Público, por la preponderancia de lo sucedido en esta fase para el resto del proceso.<sup>11</sup>

De modo similar, la iniciativa del diputado González Garza del grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, denunciaba la impunidad como el problema clave que la iniciativa pretendía atender.<sup>12</sup>

Paradójicamente, la iniciativa del Ejecutivo federal, opuesta a las dos iniciativas comentadas arriba, señalaba a la inseguridad y la impunidad como obstáculo para el desarrollo del país.<sup>13</sup> Más claramente, decía el Ejecutivo federal que:

Es imperativo revertir los índices de inseguridad pública e imprescindible que la sociedad recupere la confianza en sus instituciones; que sienta la certeza de que, ante la comisión de un delito, por menor que éste sea, se impondrá una sanción proporcional a la conducta y que la víctima tendrá a su alcance los elementos y medios eficaces para ser restituida en el agravio ocasionado. *No podemos permitir que nuestros hijos se acostumbren a vivir en medio de la violencia, a que vean como natural la impune comisión de los delitos.*<sup>14</sup> [El énfasis es mío.]

Incluso sin compartir la vocación de la justicia penal y su reforma como un elemento importante en el combate al fenómeno de la impunidad, debe reconocerse que los impulsores de la reforma de la justicia penal así enmarcaron el debate público. Como se verá más adelante, sobre este punto no hubo voces en contra en el Congreso de la Unión.

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> César Camacho, “Exposición de motivos”, México, 6 de marzo de 2007.

<sup>12</sup> Javier González Garza, “Exposición de motivos”, México, 4 de octubre de 2007: “Uno de los problemas más graves en México es la inseguridad en sus dos vertientes, tanto física como jurídica; la primera por los altos índices de violencia que se suceden a diario y que afectan a todos los estratos sociales, la segunda por la ausencia de un marco jurídico que contribuya a combatir los altos índices de impunidad”.

<sup>13</sup> Ejecutivo federal, “Exposición de motivos”, México, 13 de marzo de 2007: “En nuestro país, los niveles de impunidad y de inseguridad pública se han incrementado en los últimos años. Es claro que esta situación dificulta el desarrollo de México, ya que aleja las inversiones, da lugar a una percepción de temor generalizado en la sociedad, provoca desconfianza en las instituciones públicas y obstaculiza el desarrollo personal de los individuos y de toda nuestra comunidad”.

<sup>14</sup> *Idem.*

## LA DIMENSIÓN DEL RETO

En este apartado se analizarán algunos datos que permiten apreciar la dimensión del reto a la impunidad en el país, empleando como indicador el comportamiento del delito de homicidio en la esfera penal. De la siguiente sección se busca colegir el fondo frente al que se construye el nuevo sistema penal y que no debe ser soslayado al impulsar su materialización.<sup>15</sup>

Sería iluso pensar que todos los sistemas de justicia deben reaccionar siempre, en cada caso de violación y que al faltar esta reacción, el sistema promueve la impunidad. Los sistemas penales tienen una capacidad instalada que no es elástica. Es difícil imaginar que la oferta de servicios jurídicos en los foros penales transforme rápidamente ante variaciones inesperadas de la violencia o el delito en una comunidad en particular.<sup>16</sup> Dentro de dicha capacidad, los sistemas prevén diversas maneras de concluir una investigación: puede concluirse que no se puede encontrar al responsable; que el caso no puede ser continuado por razones jurídicas procesales.<sup>17</sup> Y si es continuado, puede ser que se resuelva en sede ministerial con diversas alternativas, o que sólo se disponga de conclusiones ante la autoridad judicial. Abajo veremos algunas tasas de resolución de casos penales en sede judicial en diversos países europeos:

---

<sup>15</sup> Los datos que se muestran en esta sección son parte de un trabajo en proceso. Son pobres porque muestran sólo magnitudes y no flujos de casos. Aunque el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) permite esta distinción, tales datos aún no distinguen entre delitos culposos y dolosos. Su potencia explicativa ha sido objetada con base en el argumento de que de ellos no es posible decir nada sobre la operación de la reforma de la justicia penal. Tomando las críticas, es importante subrayar que aunque admitan un mejor proceso, los datos sobre la punibilidad del delito de homicidio en México pueden ser útiles como indicador del estado que guardan nuestras instituciones para atender en el foro de máxima responsabilidad uno de los delitos más graves que contempla nuestra legislación penal. En esa medida la información puede ser útil, aunque no aspire a presentar un universo detallado de la operación del sistema de justicia penal.

<sup>16</sup> Es interesante, por ejemplo, que el plan de negocios de la oficina del fiscal de Nueva Escocia, Canadá, no estipula entre sus prioridades el incremento de la capacidad instalada, sino “hacer la diferencia a través de un servicio público capacitado, comprometido y responsable”. Véase Nova Scotia Department of Justice, *Nova Scotia Department of Justice Business Plan 2008-2009*, 17 de abril de 2008, p. 16, disponible en <<http://www.gov.ns.ca/just/publications/documents/NSDOJBusinessPlan20082009April17FINAL.pdf>>, página consultada el 28 de marzo de 2012.

<sup>17</sup> Marcelo Aebi *et al.*, *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics-2010*, 4ª ed., La Haya, Ministerio de Justicia, 2010, p. 141, disponible en <[http://www.europeansourcebook.org/ob285\\_full.pdf](http://www.europeansourcebook.org/ob285_full.pdf)>, página consultada el 28 de marzo de 2012. De acuerdo con el texto, en 2007 se registran datos de diversos países que concluyeron un porcentaje importante de casos penales por no haber identificado a la persona responsable: Austria (63%), Estonia (45%), Grecia (16%), Polonia (27%), Eslovaquia (57%) y Francia (60% en 2006). Armenia, Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Polonia registran tasas de 20% o superiores de casos abandonados por razones jurídicas o fácticas.

**Cuadro 1.** Porcentaje de casos manejados en las fiscalías de cada país presentados ante sus tribunales (2007)<sup>18</sup>

País	%
Armenia	24.6
Austria	10.5
Bélgica	5.6
Bulgaria	10.1
Croacia	50.8
República Checa	66.7
Estonia	27.5
Finlandia	77.4
Alemania	12.3
Grecia	75.1
Hungría	89.1
Lituania	32.7
Polonia	32.2
Rumania	8.0
Eslovenia	41.7
Suecia	56.2

La diversidad del peso específico que la judicialización juega en los países europeos puede indicar el empleo de mecanismos de conclusión alternativos al juicio –como la negociación con el fiscal, los acuerdos reparatorios o el condicionamiento– o sencillamente una baja tasa de acusaciones. En el cuadro de la página anterior, el sistema mexicano transformado debería aspirar a tener pocos casos resueltos en juicio y un alto índice de casos resueltos en etapas previas. El sistema actual, sin embargo, debe aspirar al máximo número posible de casos concluidos en los tribunales, porque es la única forma en que el sistema sanciona para asignar responsabilidad penal.

#### 1) La impunidad en México: algunos datos para dimensionar el reto

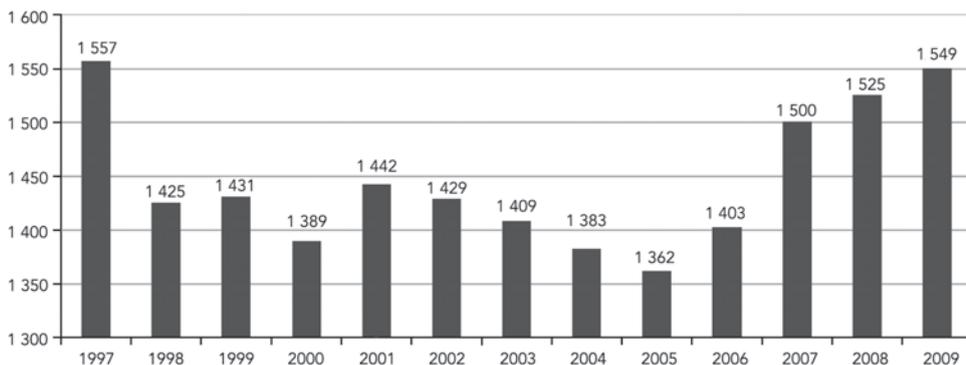
Como se estableció anteriormente, al momento de adoptarse la reforma de justicia penal en 2008, los legisladores y el jefe del ejecutivo federal tenían claro que el sistema tradi-

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 135.

cional de hacer justicia en México estaba sencillamente colapsado. En las tres grandes iniciativas de los principales grupos parlamentarios, se estipulaba que la impunidad es una preocupación constante en la vida de la gente. Las estructuras que operaban en ese momento no lograban abatirla. En este momento no es importante establecer un criterio de valor para la tasa de sentencias, sino solamente discutir la variación en el comportamiento de estos datos, considerando que en buena medida es ésta la información que generó la reforma procesal penal.

En términos globales, se ha registrado la siguiente tasa de delitos denunciados en el país:

**Gráfico 1.** Denuncias por 100 mil habitantes (1997-2009)<sup>19</sup>

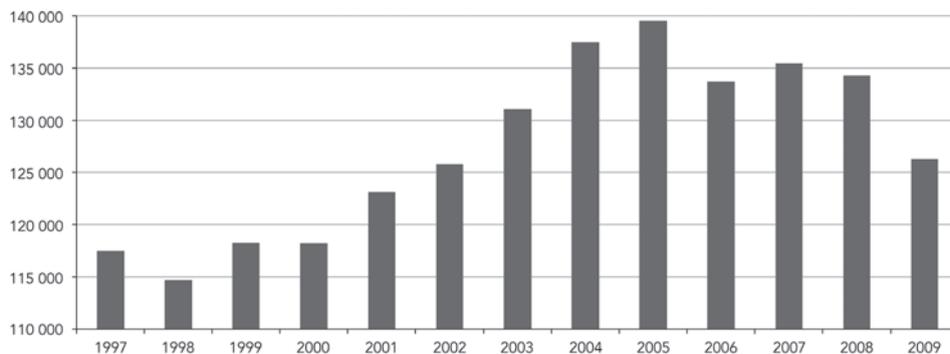


Del gráfico 1, es claro que la tasa de denuncias por cada cien mil habitantes se ha incrementado en los últimos dos años para remontarse de 1 499 a 1 543. Desde 2006, se aprecia una clara tendencia de incremento de las denuncias de delitos en general. Además de las consideraciones necesarias por la cifra de delitos no reportados, este gráfico nos permite solamente apreciar la dimensión de la demanda de servicios jurídicos en materia penal, a la que las instituciones deben responder.

<sup>19</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., *Denuncias del fuero común. Total y por cada 100 mil habitantes. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas*, México, Icesi, 2011, disponible en <[http://www.icesi.org.mx/documentos/estadisticas/estadisticasOfi/denuncias\\_general\\_todos\\_los\\_delitos\\_1997\\_2010.xls](http://www.icesi.org.mx/documentos/estadisticas/estadisticasOfi/denuncias_general_todos_los_delitos_1997_2010.xls)>, página consultada el 28 de marzo de 2012.

El comportamiento de las sentencias condenatorias en los últimos 13 años (de 1997 a 2009) se observa en el siguiente gráfico. El número de sentencias del fuero común que no sostiene una tendencia clara a la alza, sino que varía en un rango de aproximadamente 103 y 118 mil cada año desde 1997:

**Gráfico 2.** Total de sentencias (fuero común) 1997-2009<sup>20</sup>



Puede verse una tendencia a la alza hasta 2005 y, desde entonces, una tendencia a la baja en el total de sentencias condenatorias por todos los delitos del fuero común.

Ya en las discusiones en el congreso de la reforma a la justicia penal se había manifestado, entre las preocupaciones fundamentales de los impulsores de la reforma, cálculos que registraban una *tasa de impunidad del 97%* de los delitos.<sup>21</sup>

Entonces ¿a qué nos referimos cuando hablamos de impunidad?<sup>22</sup> En este documento emplearé este término como relativo al ámbito de la justicia penal y solamente respecto de la respuesta del sistema al delito de homicidio. El argumento se presentará en cuatro fases:

- 1) La cantidad de homicidios ha aumentado sensiblemente en todo el país desde 2007;

<sup>20</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas judiciales en materia penal*, consulta interactiva de datos, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=15274>>, página consultada el 28 de marzo de 2012.

<sup>21</sup> Guillermo Zepeda, *Crimen sin castigo*, México, FCE, 2004.

<sup>22</sup> Jorge Viñuales, “Impunity: elements for an empirical concept”, en *Law and Inequality*, invierno de 2007.

- 2) La capacidad del sistema penal dedicado a atender el delito de homicidio ha incrementado lentamente en el país, aunque con profundas diferencias a través de las entidades federativas;
- 3) La capacidad del sistema empleada en el delito de homicidio;
- 4) El homicidio debe reflejarse en más acusaciones proporcionalmente; pero también en mejores acusaciones, es decir, una mayor tasa de éxito.

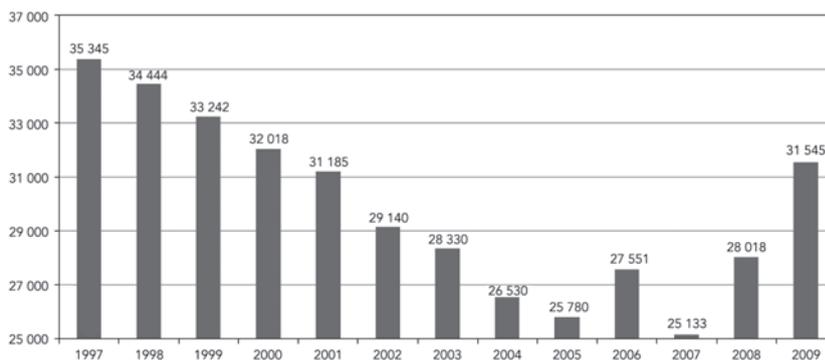
Las fases anteriores se derivan de tres observaciones:

- 1) Tasa de éxito de sentencias condenatorias frente a consignaciones en el total de los delitos y en el delito de homicidio;
- 2) Promedio histórico de tasa de condena de todos los delitos y de delito de homicidio;
- 3) Tasa de condena del delito de homicidio frente a homicidios reportados en la entidad.

## 2) Homicidios registrados, personas perseguidas y sentenciadas

El reto para la justicia penal es enorme. En los últimos años, la cantidad de homicidios revierte una tendencia a la baja existente desde 1997:

**Gráfico 3.** Homicidios registrados por el INEGI, 1997-2009<sup>23</sup>

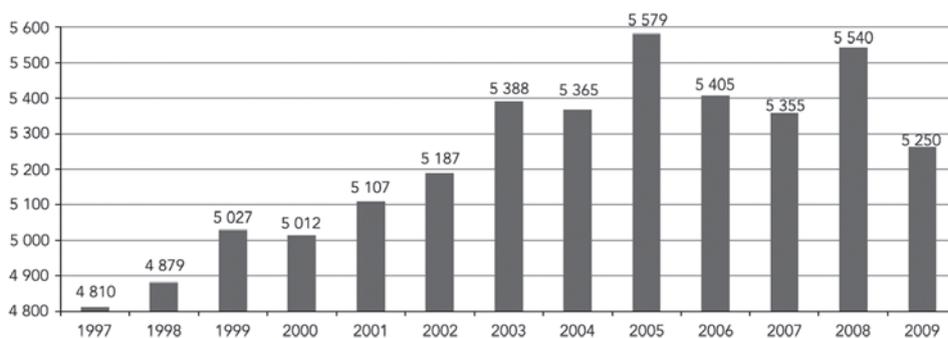


<sup>23</sup> Manuel Aguirre Botello, "México, tasa de homicidios por 100 mil habitantes desde 1931", en *Mexicomaxico.org*, disponible en <<http://www.mexicomaxico.org/Voto/Homicidios100M.htm>>, página consultada el 28 de marzo de 2012.

El incremento en el número de homicidios es una situación extraordinaria. La tasa de homicidios por cien mil habitantes con la que cerró 2009 superó el doble de homicidios registrados en 2007.

Frente a esta realidad, el número de sentencias condenatorias dictadas por homicidio en México no se ve muy afectado por estas realidades todavía:

**Gráfico 4.** Número de sentencias condenatorias por homicidio por año (fuero común)



En el gráfico 4 se denota un rango de 4 800 a 5 600 condenas por homicidio como la suma del total de las sentencias condenatorias en el fuero común, es decir, una variación de 12.5% en 13 años. Del mismo modo, se aprecia que para 2009 existe un declive en este tipo de sentencias dictadas en el nivel más bajo desde 2002.

Dicho de otra forma, desde 1997 en México se han dictado 67 914 sentencias condenatorias de homicidio frente a un total de 153 348 homicidios registrados en el mismo periodo es decir, de cada 100 homicidios registrados, 44 se han sentenciado.<sup>24</sup>

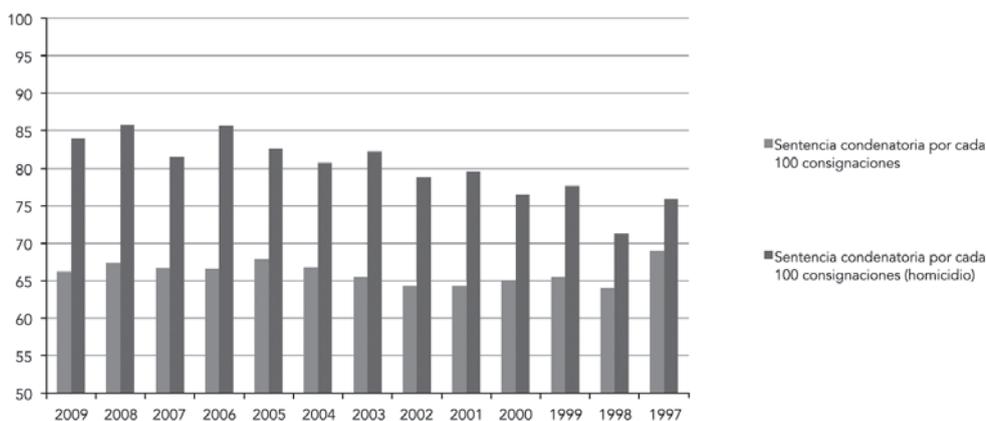
Considerando los datos de INEGI sobre homicidios denunciados en el mismo periodo, se tiene un total de 388 261 –con lo que la proporción de sentencias condenatorias llegaría a 17 por cada 100 delitos denunciados.

<sup>24</sup> Con base en datos de otra fuente, se observa que el total de homicidios dolosos en México ha sido de 181 303, contra 67 914 sentencias. Es decir, en este supuesto se sentenciaría uno de cada tres homicidios registrados en promedio. Véase Seguridad, Justicia y Paz, *Impunidad del homicidio doloso México 1997-2009*, disponible en <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/analisis-estadistico/view.download/4/87>>, página consultada el 29 de marzo de 2012. Con base en datos de otra fuente, se observa que el total de homicidios dolosos en México ha sido de 181 303, contra 67 914 sentencias. Es decir, en este supuesto se sentenciaría uno de cada tres homicidios registrados en promedio. Véase Seguridad, Justicia y Paz, *Impunidad del homicidio doloso México 1997-2009*, disponible en <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/analisis-estadistico/view.download/4/87>>, página consultada el 29 de marzo de 2012.

### 3) Homicidios perseguidos: ¿cuántas condenas se dictan en México?

El segundo universo a considerar es el de los *delitos consignados*. El gráfico muestra la tasa de condena por delito consignado en el fuero común en todo el país de 1997 a 2009. El comportamiento de las decisiones judiciales en el fuero común refleja una tendencia opuesta. Se muestra también la diferencia entre consignaciones y sentencias condenatorias para el mismo periodo.

**Gráfico 5.** Diferencia entre consignaciones y sentencias condenatorias totales, 1997-2009



En el gráfico se puede comparar por año el número de *consignaciones* en relación con el de *sentencias condenatorias*.<sup>25</sup> Las barras de la izquierda representan la suma de todos los delitos distintos del homicidio que se resuelven mediante condena (equivalente a dos tercios de las consignaciones que se presentan cada año ante el juez). Se aprecia cierta estabilidad alrededor de 65%. Este dato nos indica la probabilidad de un rezago importante en las resoluciones, o una conclusión distinta de la sentencia condenatoria que el sistema no registra formalmente.<sup>26</sup> En todo caso, *existe un tercio de delitos por los que una persona es llevada ante el juez, que no están siendo sentenciados*.

<sup>25</sup> Cada barra es una comparación de magnitudes y no de casos totales resueltos. Los datos que publica el INEGI cada año no permiten hacer estos cálculos, sino sólo ver la proporción de delitos consignados frente al número de sentencias dictadas.

<sup>26</sup> El perdón de la víctima o el ofendido y el sobreseimiento de la causa pueden ser puertas importantes de salida del sistema tradicional, habitualmente no contabilizadas en las cifras nacionales.

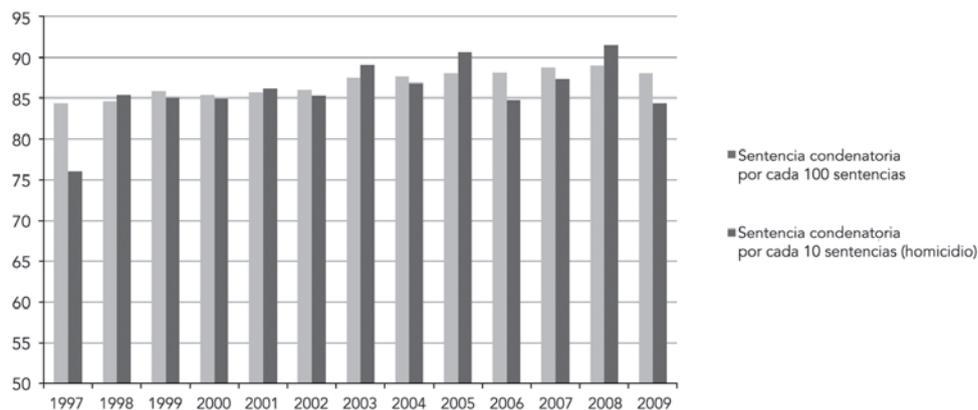
El cuadro que se presenta para la totalidad de los delitos —excluyendo homicidio— es peculiar si se considera de manera aislada el comportamiento de las consignaciones y sentencias por este delito. Se puede apreciar, primero, una proporción mucho mayor de sentencias condenatorias que en el resto de los delitos. El rango en este periodo va de 71.3 a 85.8%. Esto puede reflejar *a)* mayores tasas de éxito o cuidado en la selección de los casos; y *b)* un reflejo más claro de la sentencia como forma de conclusión única del proceso penal. El segundo aspecto importante de análisis en el gráfico 6 es que mientras que el sistema en su conjunto mantiene una proporción estable de sentenciar dos tercios de las consignaciones totales, en el caso de homicidio la tendencia ha ido subiendo para permitirle juzgar, en ocasiones, cerca de 85% de todas las consignaciones por homicidio.

Si se acepta la hipótesis de que a menos tasa de condenas, mayor es el desgaste institucional —sin mencionar la afectación potencial de los derechos de víctimas y procesados— se aprecia que el final de los 90 fue el momento de menor eficiencia en la persecución penal, mientras que 2005 y 2006 mostraron el punto más alto de eficacia cercana a la de 1997.

Sin embargo, si se analiza por separado el comportamiento del delito de homicidio, se aprecia que, en general, existe una tendencia a la alza en la proporción de sentencias condenatorias frente a la cantidad de consignaciones cada año. De modo distinto, el resto de los delitos muestra una tendencia a la baja desde 2005. Aunque el último periodo es relativamente menor que el de 2008, está aún por encima de los periodos anteriores.

Esta eficiencia en la emisión de sentencias debe contrastarse agudamente con el cambio gradual que ha tenido la tasa de condenas en México:

**Gráfico 6.** Porcentaje de sentencias condenatorias sobre sentencias totales, 1997-2009



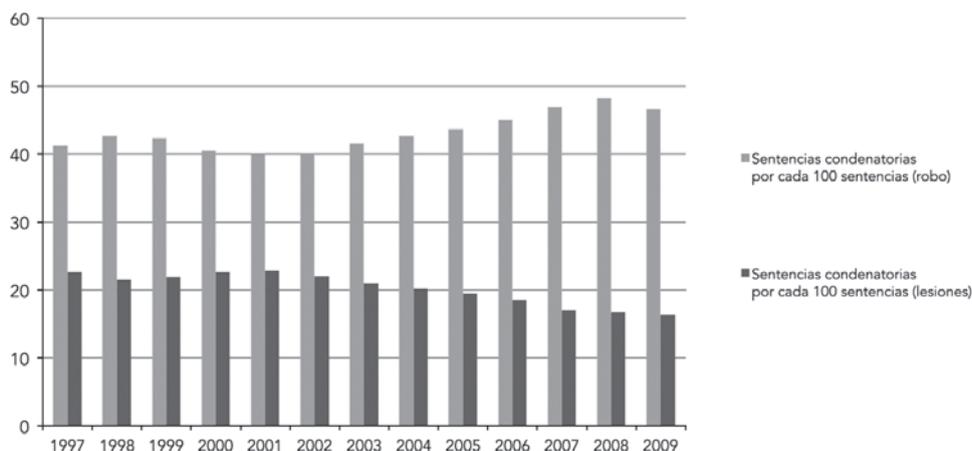
Puede verse en el gráfico 6 que aunque para el global de los delitos se sentencian sólo un tercio de los delitos consignados, mientras que casi 4 de cada cinco homicidios consignados son sentenciados. Al mismo tiempo el gráfico 6 muestra que la proporción de condenas en las sentencias emitidas por cualquier delito ha sido históricamente más alta que en el caso de homicidio. No huelga observar que la variación se da en un rango de 82.5 a 90.2 % —es decir, un margen razonablemente corto—. Igualmente, en todos los delitos, la proporción de condenas ha aumentado en relación con las sentencias emitidas. Sin embargo, en 2009 hubo cierto declive en el universo global de delitos, contrario al caso de homicidio, que registró un alza notable y, por primera vez desde 1997, registró un comportamiento superior que el del resto de los delitos. La proporción de condenas por total de consignaciones en el delito de homicidio ha variado cerca de 8% desde el inicio del periodo observado, encontrándose cerca de 82.5% en 1998 y llegando por encima de 90% en 2009. Este análisis tiene sustento en la variación del número total de sentencias que se observó en del gráfico 4. Es verdad que en su conjunto las consignaciones por homicidio concluyen con más éxito hoy que hace 10 años. Sin embargo, *no puede soslayarse el peso de este cúmulo de acciones del sistema de justicia penal frente al universo de casos*. La pregunta es, en el fondo, si *el sistema tiene capacidad para castigar los delitos ocurridos*, y no sólo para sentenciar con mayor frecuencia los casos que reciba investigados por el Ministerio Público. Dicho de otro modo, la pregunta recae en la capacidad del órgano responsable para diseñar e implementar la política criminal en cada foro.

De los datos de estadísticas judiciales en materia penal, no queda claro que la criminalidad y la violencia hayan aumentado. En el fuero común, los delitos de daño en las cosas, lesiones, homicidio, robo y violación representan para todos los años del periodo un promedio de 72% de todos los delitos por los que se persigue a personas en el país. El único cambio significativo que se ha registrado es la variación de las sentencias condenatorias respecto del total de los delitos, 5% a la alza en robo y el mismo porcentaje a la baja en lesiones, como se muestra en el gráfico 6.

- Para el caso del robo, 2008 ocupó el mayor porcentaje con 48% de las sentencias condenatorias, pero su promedio se ha mantenido en un 43%. Para lesiones, el promedio ha sido de 20.2%, disminuyendo en los últimos tres años hasta llegar a 16.2 por ciento.
- El delito de homicidio representa, en promedio, 4.7% de las sentencias condenatorias en el periodo. Las variaciones más importantes al alza son en 1997 y 1998 con 4.9%. Los últimos dos años están justamente dentro del promedio del periodo.

- Un fenómeno similar se presenta con las sentencias condenatorias en los principales delitos del fuero federal: narcóticos y los relacionados con el empleo de armas prohibidas. Los delitos que se observan aquí representan, en promedio, 77.4% de la persecución penal federal. Los últimos dos años han superado el promedio de esta distribución por 3.3 y 1.6%, respectivamente. En conjunto, estos dos delitos representan, en promedio, 81.2% de las sentencias condenatorias en el fuero federal. Los últimos dos años han superado el promedio por 4 y 1.6%, respectivamente.

**Gráfico 7.** Lesiones y robo: consumo porcentual de sentencias penales, 1997-2009



Los datos anteriores permiten dimensionar las expectativas sobre la persecución penal y la reacción de las instituciones a las variaciones en la criminalidad. Una probable consecuencia de esta información es que las instituciones sólo pueden ofrecer una cantidad fija de recursos al fenómeno, poco sensible a las variaciones en el delito.

Analizaremos ahora el tratamiento que se da en algunas entidades federativas al delito de homicidio, por ser el de mayor impacto social y por su claro incremento desde 2007.

#### 4) La perspectiva local

Con datos del INEGI, Fernando Escalante publicó en la revista *Nexos* de enero de 2011, información que demuestra que los homicidios se incrementaron en todas las entidades

del país, salvo en Yucatán.<sup>27</sup> En el cuadro 2 se muestran los datos de algunas entidades federativas, incluyendo las que han adoptado el nuevo sistema de justicia penal, y otras prominentes por su tasa de homicidios per cápita.<sup>28</sup>

**Cuadro 2.** Variación porcentual de número de homicidios reportados, 2007-2009<sup>29</sup>

	Entidad federativa	Variación % 2007-2009
1	Tamaulipas	4
2	Distrito Federal	10
3	México	16
5	Nuevo León	29
6	Guerrero	93
7	Coahuila	121
8	Sinaloa	178
9	Baja California	189
10	Durango	312
11	Chihuahua	439

El cuadro ilustra la diversidad del comportamiento del delito de homicidio en las entidades federativas; mientras que en algunas el cambio fue minúsculo (4% en Tamaulipas), en otras resultó abrumador.

En cifras globales, desde 1997 hasta 2009, cada año, por cada cien consignaciones, se dictaron 66 sentencias condenatorias para todos los delitos. Si consideramos únicamente el de homicidio, de cada 100 consignados, se dictan 80 sentencias condenatorias.

<sup>27</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", en *Nexos*, núm. 387, enero de 2011, disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1943189>>, página consultada el 29 de marzo de 2012.

<sup>28</sup> Escalante ilustra con estados como Sinaloa, Guerrero, Durango y Michoacán los casos de entidades donde la tasa de homicidios claramente supera la proporción del país que habita en esas entidades. Es el caso también de Baja California y Chihuahua; los casos de Sonora y Oaxaca son menos pronunciados.

<sup>29</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, *op. cit.*

**Cuadro 3.** Homicidios consignados y condenados

	Consignados	Condenados
Todos los delitos	100	66
Homicidios	100	80

Al igual que en la discusión anterior, las cifras contenidas en el cuadro anterior no miden una relación de flujo entre consignaciones y sentencias, sino solamente una relación de magnitud.

**Cuadro 4.** Porcentaje global de condenas según consignaciones por homicidios y por resto de los delitos

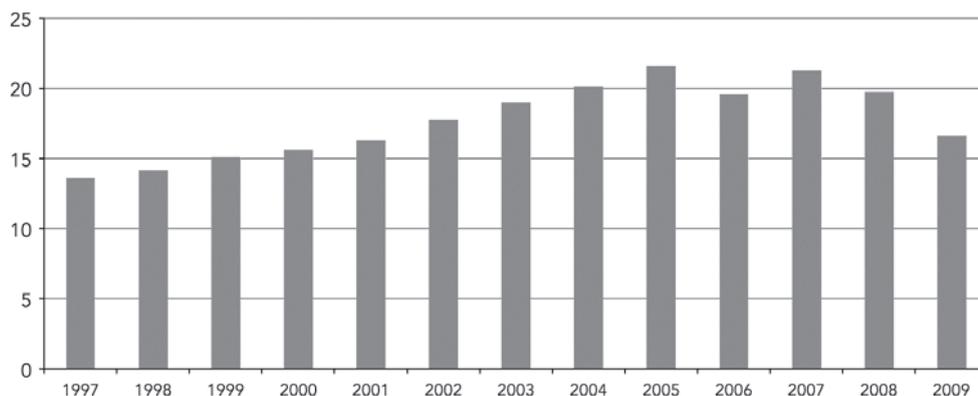
	Estado	% Homicidios	Estado	% Delitos
1	Sinaloa	57	Guerrero	34
2	Guerrero	58	Coahuila	49
3	Chihuahua	80	México	57
4	Baja California	81	Chihuahua	58
5	Nuevo León	82	Nuevo León	59
6	México	84	Sinaloa	60
7	Coahuila	85	Durango	69
8	Tamaulipas	95	Distrito Federal	78
9	Durango	97	Tamaulipas	80
10	Distrito Federal	101	Baja California	88

Los datos disponibles del INEGI no permiten hacer otro cálculo más preciso. Estas cifras pueden indicar que:

- a) Los casos del delito de homicidio están mejor preparados que otros delitos menos serios; o que,
- b) El delito de homicidio no se resuelve tan frecuentemente fuera del principal cauce institucional –la sentencia condenatoria– como otros de contenido patrimonial o de menor gravedad; o que
- c) Las instancias de persecución del delito eligen, de entre los casos abiertos, los que tienen mayor probabilidad de éxito.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Técnicamente, esta selección no estaría permitida por el principio de legalidad, pero sí por el criterio de oportunidad, característico del sistema de justicia penal reformado.

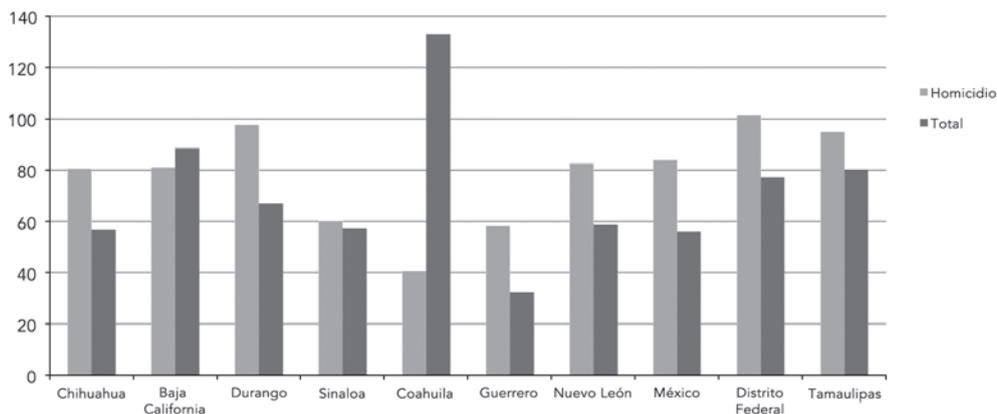
**Gráfico 8.** Homicidios condenados por cada 100 reportados (1997-2009)



De cada 100 homicidios que se recaban en reportes policiales (reflejados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública) se han castigado en el país, desde 1997, un promedio de 23.5. La curva muestra un declive muy claro desde 2006, hasta llegar a 21% en 2009 –el tercer punto más bajo desde 1997.

Si consideramos el promedio de éxito de consignaciones frente a sentencias condenatorias en algunos estados del país, tenemos lo siguiente:

**Gráfico 9.** Condenas por cada consignación de homicidio frente a total de delitos



El gráfico anterior muestra estados con bajo incremento del delito de homicidio en los últimos dos años; pero también algunos que se sitúan en el otro lado del espectro. De este gráfico se aprecia que, históricamente en un promedio global desde 1997 a 2009:

- En Sinaloa, el delito común y el delito de homicidio se persigue de manera casi indistinta, con tasas de éxito similares y por debajo del promedio nacional;
- El Distrito Federal persigue el delito de homicidio con más eficacia que el delito común, por una diferencia de más de 20% de éxito: por cada persona consignada por homicidio, estadísticamente, más de una es condenada; mientras que por el total de los delitos, por cada diez personas consignadas, casi ocho son condenadas;
- El estado de Chihuahua distingue también ampliamente la persecución del delito de homicidio: de cada 10 consignados, ocho son condenados; y de cada 10 consignados, sólo seis son condenados por delitos comunes;
- En la tendencia contraria, se encuentra Baja California, donde el delito de homicidio se persigue con menos eficacia que el resto de los delitos: de cada 10 consignados, cerca de nueve son condenados; pero sólo ocho en el caso de homicidio.

Se harán ahora algunas observaciones de 10 estados de la república considerando la tasa de condena respecto de consignaciones y delitos reportados en el caso de homicidio, de 1997 a 2009. Al igual que en los demás casos no indicados, se refieren los datos de la consulta interactiva del INEGI.<sup>31</sup> Se presentan estas cifras en orden de incremento de homicidios de 2007 a 2009 (*Véase* cuadro 2).

#### *a. Chihuahua*

El caso de Chihuahua es interesante por ser la única entidad del país que ha emprendido la operación del sistema acusatorio en todo el territorio para todos los delitos, y cuyos resultados podrían verse reflejados en los datos del INEGI, al menos en 2009. Es importante tener cierta cautela sobre los datos referenciados: los reportes del INEGI para 2007 y 2008 son difíciles de interpretar porque en ese periodo la instrumentación del nuevo sistema hizo necesario contar con estadísticas diferenciadas por distritos judiciales según el tradicional o nuevo sistemas. En todo caso, resulta poderosa la imagen de 2009:

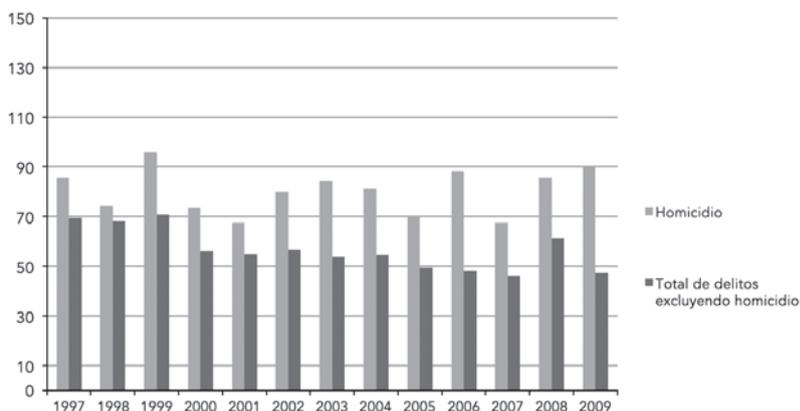
<sup>31</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*

**Cuadro 5.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Chihuahua (promedio)

	Consignaciones	Condenas
Todos los delitos	100	58
Homicidio	100	80

Claramente, el delito de homicidio se persigue en Chihuahua con mayor eficacia que el total de los delitos. Para el último año del periodo, se aprecia una tasa de condena del delito de homicidio muy alta —la segunda más alta del periodo de datos con que se cuenta.

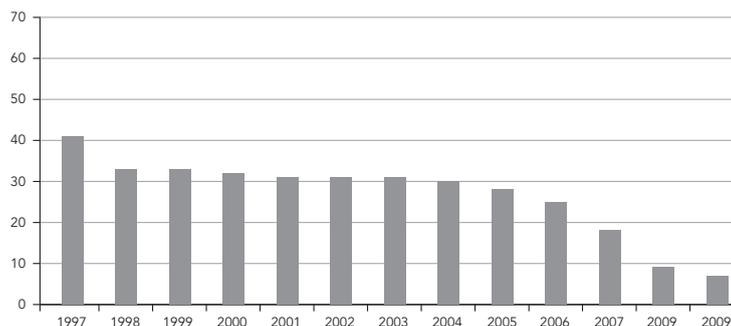
**Gráfico 10.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Chihuahua



Se aprecia en general, que la tasa de resolución de casos penales en Chihuahua está razonablemente dentro de los parámetros nacionales. Aunque su tasa de éxito está por debajo del promedio nacional de 66% de condenas sobre el total de consignaciones, lo cierto es que al menos para el último periodo, una gran cantidad de casos se resolvieron mediante salidas alternas, que no se contabilizan como sentencias condenatorias. De 2007 a 2009, el Centro Estatal para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal reportaba un total de 15 384 casos resueltos en el Centro de Justicia Alternativa, 12 022 casos resueltos en salidas alternas en sede ministerial y 975 en sede judicial.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Centro Estatal para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, *Estado de Chihuahua. Reforma Integral del Sistema de Justicia Penal*, disponible en <<http://portaladm.chihuahua.gob.mx/atach2/justiciapenal/uploads/Banners/Presentaci%C3%B3n%20Reforma%20Integral.pdf>>, página consultada el 29 de marzo de 2012.

**Gráfico 11.** Homicidios condenados por cada 100 reportados en Chihuahua (1997-2009)



Además de lo importante que es la eficacia en la persecución penal, en el gráfico 11 se aprecia que antes del estallido de violencia en el estado, Chihuahua, igual que Baja California, se mantenía cómodamente arriba del promedio nacional. Es importante subrayar que la curva refleja una relación entre el total de homicidios registrados y el de sentencias condenatorias, por lo que la baja en el periodo 2007-2009 no demuestra solamente la caída en las sentencias, sino especialmente el crecimiento de más de 400% de los homicidios reportados, como se mostró en el cuadro 2.

*b) Durango*

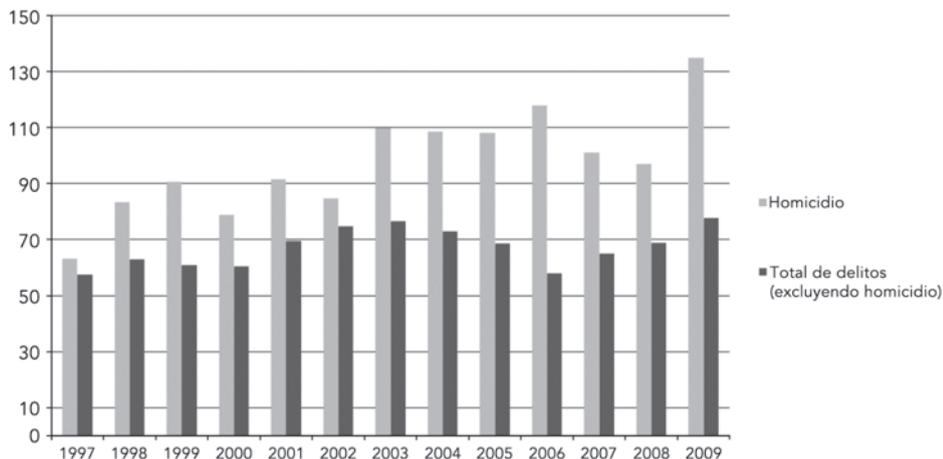
Juzgando por los promedios globales de Durango, se aprecia una amplia distancia entre el enjuiciamiento del delito de homicidio frente al resto de los delitos. Ha habido, en promedio, tantas sentencias como casos de homicidio consignados. El universo global de delitos presenta una tasa de eficiencia cercana a 70 por ciento:

**Cuadro 6.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Durango (promedio)

	Consignaciones	Condenas
Homicidio	100	97
Todos los delitos	100	69

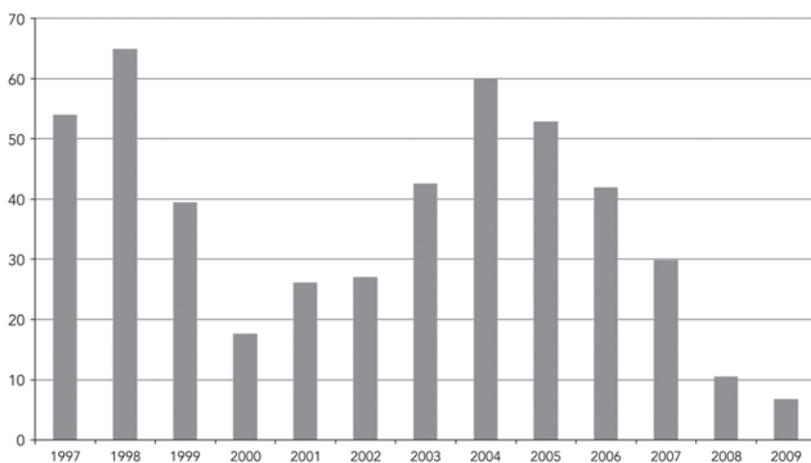
Sin embargo, al apreciar el comportamiento de las magnitudes en el tiempo, se observa un excedente en sentencias respecto a delitos consignados desde 2003, claramente superior para 2009.

**Gráfico 12.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Durango



El exceso en el número de sentencias puede explicarse por un grave rezago de la primera instancia y otros factores que extiendan la competencia local sobre hechos que no se registran en el estado. Esta peculiaridad contrasta con el comportamiento de la relación de consignaciones y sentencias para el universo total de los delitos, que no tiene tales variaciones.

**Gráfico 13.** Homicidios condenados por cada 100 reportados en Durango (1997-2009)



Para complementar el cuadro, se observa en el gráfico anterior que los casos totales de homicidio se sentencian en Durango en una gran cresta en 2004 que alcanzó hasta 60%, pero desde entonces la curva enfrenta un claro declive hasta llegar a niveles cercanos al 8% en 2009. Es verdad también que hasta 2007 la curva se mantenía por encima de la media nacional con una tasa de 30%. Tampoco puede soslayarse el hecho de que en los últimos dos años, el incremento en el número de homicidios registrados en el estado es el segundo más pronunciado del país con 312%. Este incremento impacta gravemente en la curva.

*c. Baja California*

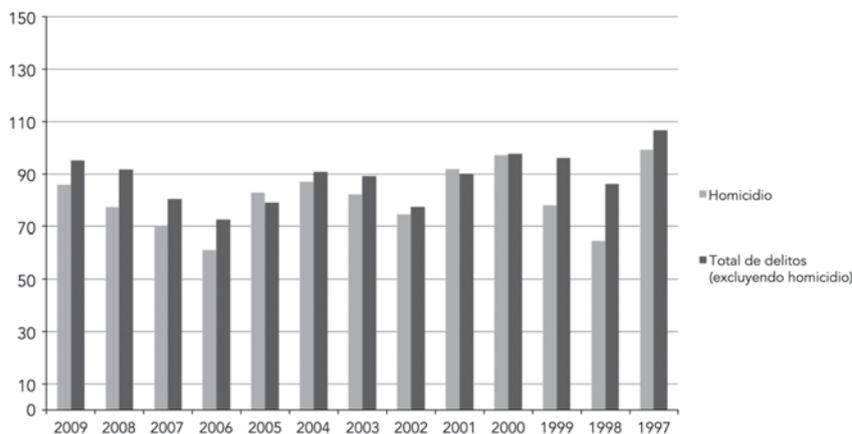
Los datos del siguiente cuadro son excepcionales. La regla general en el país es que los homicidios se condenen más frecuentemente que el total de los delitos.

**Cuadro 7.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Baja California (promedio)

	Consignaciones	Condenas
Todos los delitos	100	88
Homicidio	100	81

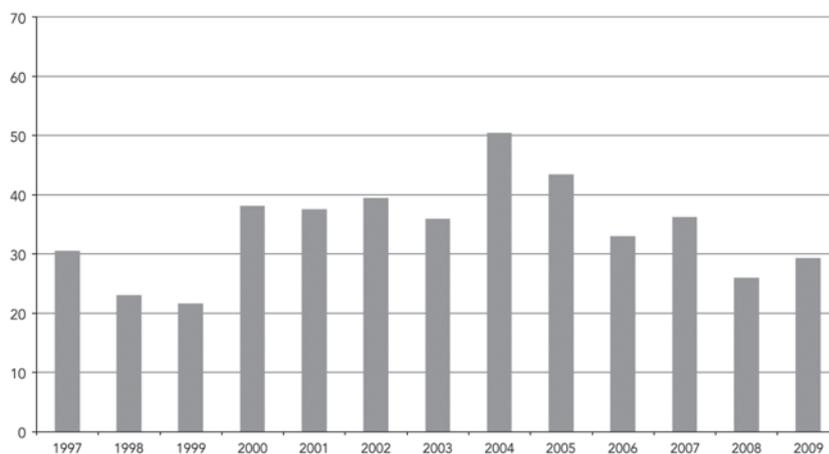
Si se observa el comportamiento de las condenas por el delito de homicidio, se aprecia que mientras crecían las denuncias por delitos en todo el país (2005-2009) en Baja California se abría la brecha entre la eficacia en la persecución penal general y la del delito de homicidio:

**Gráfico 14.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Baja California



El gráfico anterior muestra cómo a partir de 2005 cayó la persecución del delito de homicidio por debajo de los niveles históricos en ese estado, sólo comparables a 1998. Una manera de interpretar estos datos es que el delito de homicidio no recibió la atención necesaria o suficiente para mantener al menos su tasa de éxito anterior, es decir, casi igual al total de los delitos.

**Gráfico 15.** Homicidios condenados por cada 100 reportados en Baja California (1997-2009)



Sin embargo, el gráfico 15 sirve como balance a estos hallazgos, al mostrar que relativamente Baja California persigue más homicidios que otros estados, al mantenerse en cada periodo cómodamente arriba del promedio nacional y normalmente por arriba del 30%.

*d. Sinaloa*

El comportamiento promedio de Sinaloa no es muy distinto del nacional para el total de los delitos, con un porcentaje de 60. Sin embargo, destaca la distancia que existe del promedio nacional en la persecución del delito de homicidio.

**Cuadro 8.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Sinaloa (promedio)

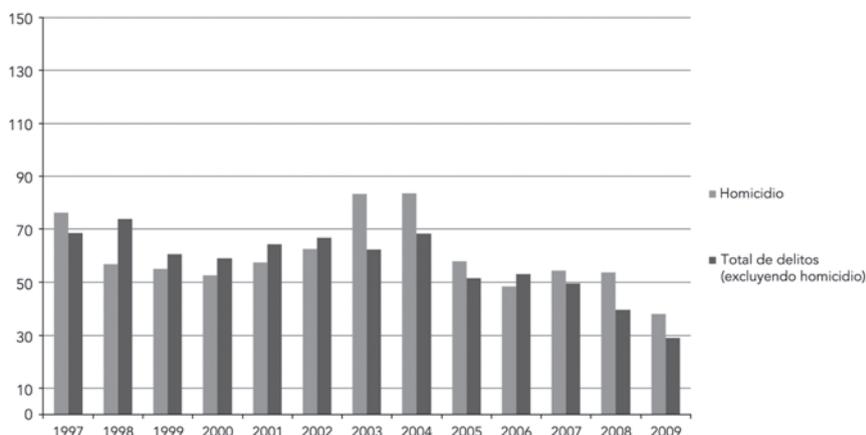
	Consignaciones	Condenas
Homicidio	100	57
Todos los delitos	100	60

El caso de Sinaloa es muy interesante por la peculiaridad de las curvas de delitos totales y homicidios que se muestran en el gráfico 16, así como el conocido y lamentable contexto de violencia de la entidad. Con respecto al delito de homicidio, se ha perseguido, en promedio, con menos eficacia que la generalidad de los delitos. Segundo, existen crestas y valles en la curva que indica una gran variación en la relación consignación-condenas. Esta disparidad puede explicarse posiblemente por los tiempos de resolución judicial: los casos no tienen un tiempo uniforme de resolución y se reportan sus conclusiones en periodos relativamente más variables que en el resto del país.

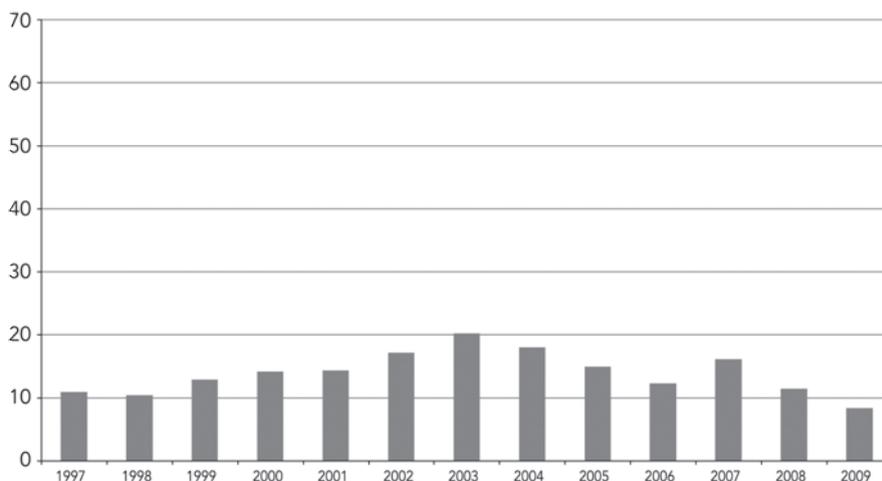
Más importante resulta el hecho de que en el último periodo, la efectividad en la persecución de todos los delitos han caído a niveles históricamente bajos: sólo el equivalente a un tercio de las personas consignadas recibe una sentencia condenatoria en el mismo año. Estas cifras son menores a la mitad del promedio nacional. La misma tendencia a la baja se aprecia en el delito de homicidio.

Sin detrimento de las explicaciones que pudiesen existir vinculadas a la transparencia de los registros administrativos, no obsta señalar que el estado no ha emprendido proceso de reforma alguno; y sin embargo, la persecución penal ha decaído notablemente.

**Gráfico 16.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Sinaloa



No es un factor de optimismo el hecho de que desde 1997 Sinaloa se haya ubicado como se muestra en el gráfico 17, sólo en una ocasión con una tasa de resolución de homicidios de 20 por ciento.

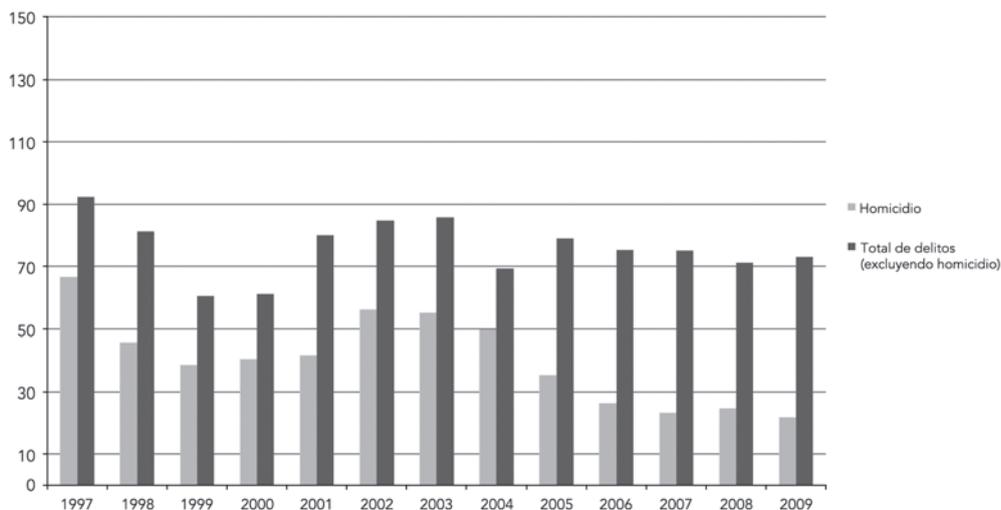
**Gráfico 17.** Homicidios condenados por cada 100 reportados en Sinaloa

La característica más interesante de la persecución penal en Sinaloa es la combinación de una tasa de eficiencia en declive junto con una proporción también en declive de delitos reportados sobre delitos sentenciados. Vemos que, históricamente, Sinaloa ha estado por debajo de la media nacional en tasa de persecución de homicidios, pero se observa, además, una tendencia a la baja desde 2003 para llegar hoy a una tasa alarmante de cerca de 8%. Este porcentaje debe leerse a la luz del cambio en la incidencia del delito de homicidio. A diferencia de Chihuahua, donde el incremento de los homicidios fue superior a 400%, Sinaloa ha visto un estallido de violencia de que ha duplicado de los homicidios en el mismo periodo, por lo que podría suponerse que en circunstancias normales, este 8% se traduciría en 16% –aún por debajo del promedio nacional.

#### *e. Coahuila*

Puede verse en el gráfico de abajo cómo el estado de Coahuila presenta una tasa baja de condenas por cada 100 consignaciones, fluctuando entre 40 y 60%. Es interesante, sin embargo, que en comparación con otros estados, la diferencia del delito de homicidio es siempre superior y siempre refleja la línea del total de los delitos. Esto es un indicio de un trabajo relativamente estable en la procuración de justicia:

**Gráfico 18.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Coahuila



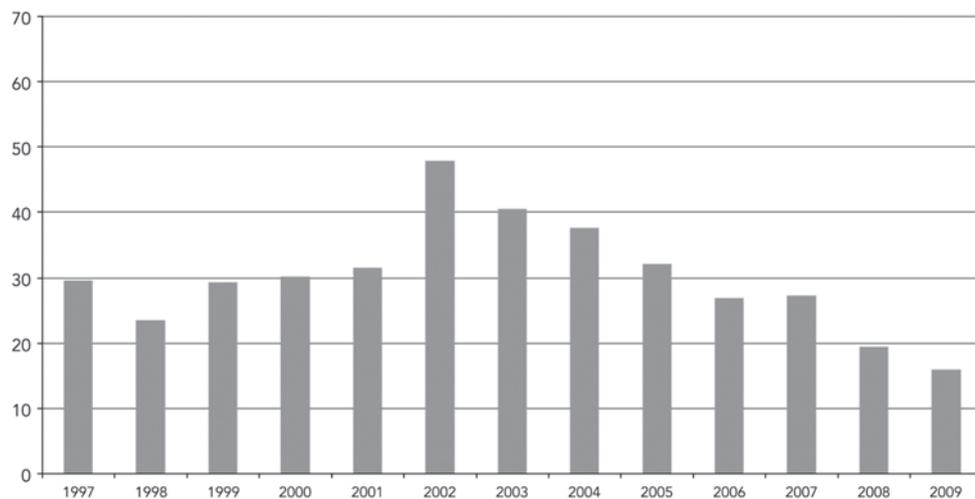
Frente a estos resultados, sorprende la tasa de condena tan alta para el delito de homicidio y tan baja para el resto de los delitos. En realidad, Coahuila es el segundo estado más bajo en tasas de condena de entre los 10 estados que hemos incluido en este trabajo. Al mismo tiempo, es el tercer estado más alto en tasa de condena del delito de homicidio. Esta diferencia resulta, al menos, sorprendente –aunque no es el peor de los escenarios dada la sensibilidad que parece mostrar al delito más grave.

**Cuadro 9.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Coahuila (promedio)

	Consignaciones	Condenas
Homicidio	100	84.9
Todos los delitos	100	49

Por último, destaca el hecho de que la tasa de condena respecto de homicidios reportados ha caído en aproximadamente 10% en los últimos dos años del periodo. Este declive es consistente con el incremento de 121% en homicidios reportados por Eduardo Escalante.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> *Vide supra*, cuadro 2. Variación porcentual de número de homicidios reportados 2007-2009.

**Gráfico 19.** Homicidios condenados por cada 100 reportados en Coahuila, 1997-2000*f. Guerrero*

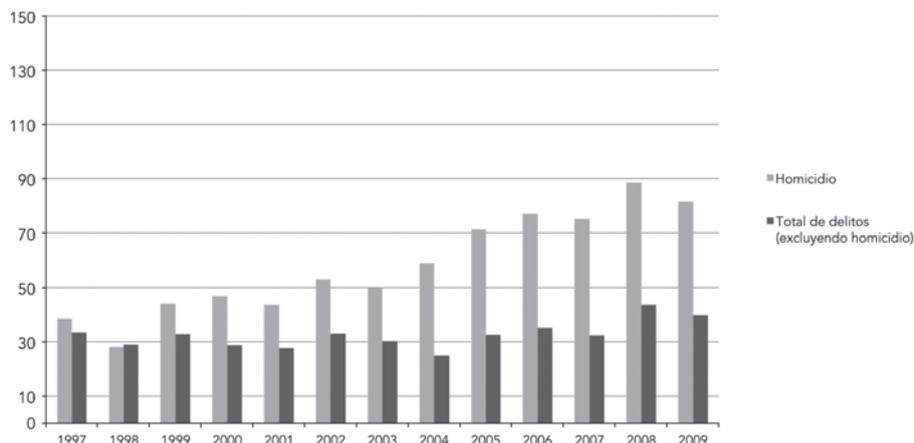
Un estado con un comportamiento destacado es Guerrero. De los aquí mostrados, es el que tiene la menor tasa de sentencias condenatorias respecto de total de consignaciones por año, con un promedio histórico de 35%. Al mismo tiempo, tiene la tasa más baja de sentencias de casos de homicidio consignados, sólo un punto por encima de Sinaloa.

**Cuadro 10.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Guerrero (promedio)

	Consignaciones	Condenas
Homicidio	100	58
Todos los delitos	100	34

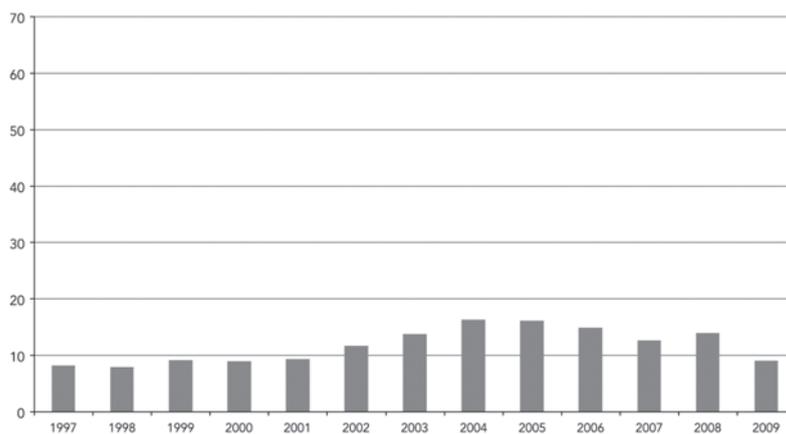
Es alentador, sin embargo, que desde el inicio del período observado, se aprecia una clara tendencia hacia la alza en ambas líneas. Igualmente, se aprecia una creciente distancia entre ambas curvas. Lo primero puede reflejar el fortalecimiento en la preparación de los casos o en su selección. Lo segundo puede indicar que se dirigen recursos al delito de homicidio de manera más específica que en el pasado.

**Gráfico 20.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Guerrero



No es halagador, sin embargo, que la curva para la tasa de sentencias condenatorias para el universo de delitos se mantenga en niveles menores a 40% por el desgaste institucional que ello implica. Tampoco lo es el hecho de que Guerrero históricamente haya presentado un patrón de condenas por debajo de la media nacional, llegando a su punto más alto con 16% en 2004. No se omite mencionar el crecimiento de 94% de los casos reportados de homicidio en los últimos dos años.

**Gráfico 21.** Homicidios reportados frente a sentenciados en Guerrero



Puede confirmarse con esta serie de datos que la impunidad es justificadamente una preocupación nacional. Es verdad que un número sin precedentes de homicidios ha sorprendido a las instituciones de justicia. Pero es verdad también que hasta 2009, éstas no acertaban a canalizar sus recursos a la atención de este delito. En medio de este proceso se cristalizó la reforma de la justicia penal en México –o al menos el mandato constitucional para su impulso– que se describe en las secciones posteriores.

*g. Nuevo León*

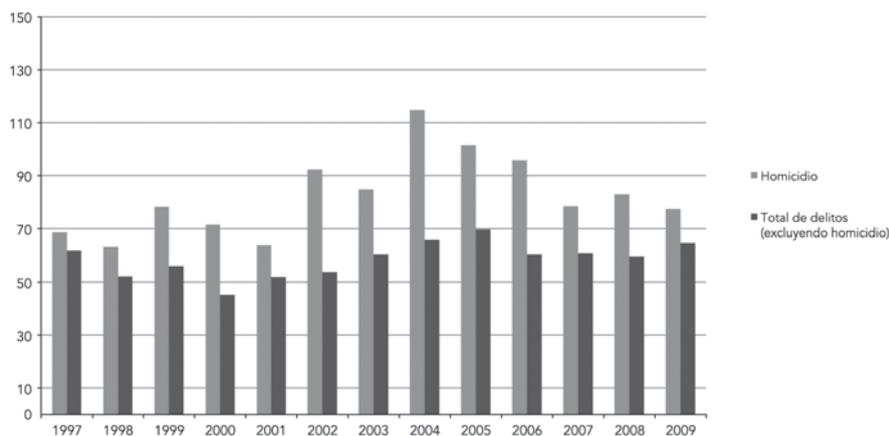
En el promedio global de los delitos denunciados y sentenciados en Nuevo León, se observa una tendencia cercana a la nacional:

**Cuadro 11.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Nuevo León (promedio)

	Consignaciones	Condenas
Todos los delitos	100	59
Homicidio	100	82

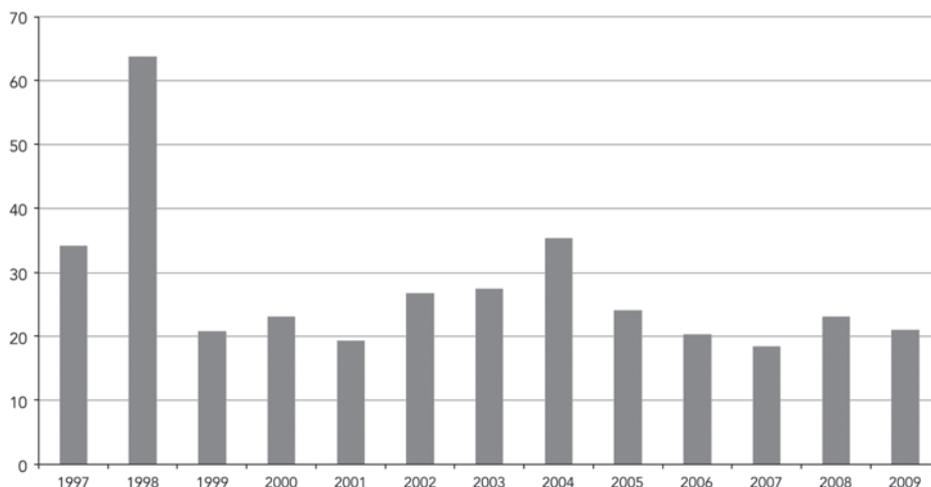
Resulta interesante que el gráfico describe una proporción irregular de homicidios sentenciados frente a los consignados, la tasa de resolución es siempre mayor al total de los delitos. También se aprecia cierta tendencia a cerrar esa brecha en los últimos cinco años:

**Gráfico 22.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Nuevo León



La ausencia de grandes picos en el área más oscura del gráfico puede indicar una mayor regularidad en la resolución judicial de los casos. Igualmente, se aprecia una tendencia sostenida en la eficiencia del resto de los delitos, mayor en los últimos cinco años que en periodos anteriores.

**Gráfico 23.** Homicidios condenados por cada 100 reportados en Nuevo León



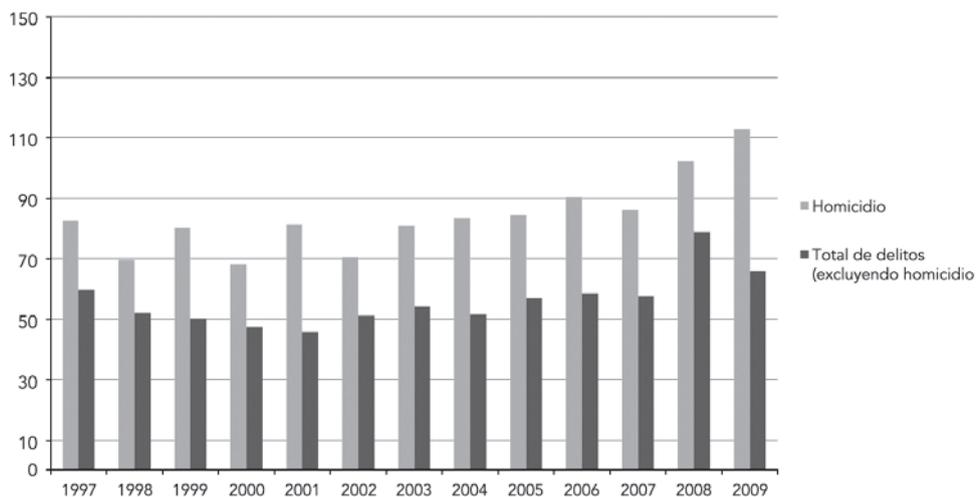
Es interesante en este gráfico que Nuevo León se ha mantenido en todos los periodos dentro de la media nacional de homicidios sentenciados. Tampoco debe dejar de observarse la regularidad de las barras en el gráfico, que reflejan también la estabilidad de la tasa de homicidios en el estado.

#### *h. Estado de México*

La entidad más poblada del país presenta un patrón interesante de relación entre la consignación y sentencia de la totalidad de los delitos y la del delito de homicidio considerado aisladamente. Es de llamar la atención, según muestra el gráfico de abajo, que en el estado hay una tendencia clara a la alza en la tasa de condenas frente al número de consignaciones de homicidio. Al mismo tiempo, existe un aumento en la consignación y sentencia de otros delitos, aunque no tan pronunciada como en el caso anterior. En el último periodo se observa, además, una línea pronunciada por encima de 100% para el delito de homicidio. Este exceso en las sentencias puede representar el efecto del rezago

en la sentencia de casos ingresados en diversos periodos anteriores. Resulta también interesante el declive –casi tan pronunciado como la línea de aumento en homicidios– en la tasa de condenas respecto de consignaciones por el total de los delitos.

**Gráfico 24.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en el Estado de México



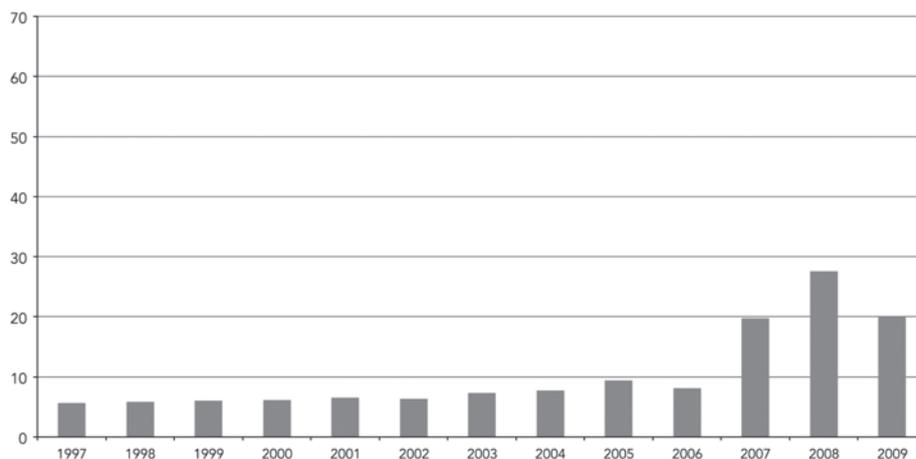
No puede dejar de observarse que, aunque el Estado de México supera al promedio nacional en índice de sentencias condenatorias por homicidio, también se encuentra por debajo del promedio nacional en consignaciones y sentencias por el total de los delitos:

**Cuadro 12.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en el Estado de México (promedio)

	Consignaciones	Condenas
Homicidio	100	84
Todos los delitos	100	57

Estas observaciones se resumen en el cuadro: el delito de homicidio es perseguido notoriamente con mayor eficiencia que el resto de los delitos, incluso por encima de la media nacional. Este punto debe contrastarse con el gráfico 26:

**Gráfico 25.** Homicidios condenados por cada 100 reportados en el Estado de México (1997-2009)



Es interesante observar que, aunque los casos de homicidio se persiguen con más éxito que el delito común, el Estado de México representa uno de los puntos bajos de impunidad en el país considerando la proporción de delitos reportados que se condenan. Como se puede ver en el gráfico anterior, sólo los últimos tres periodos muestran un comportamiento cercano a la media nacional. Históricamente, sin embargo, la proporción de condenas frente a homicidios reportados ha sido muy baja, por debajo de 10 por ciento.

*i. Distrito Federal*

El comportamiento del Distrito Federal resulta importante por acumular una gran cantidad de población y por ser una de las pocas entidades donde diversos estudios empíricos han establecido una tendencia histórica. Además, muchos de los datos empíricos del Distrito Federal se han empleado como argumentos en el discurso público para ilustrar las dificultades que enfrenta el sistema de justicia penal.

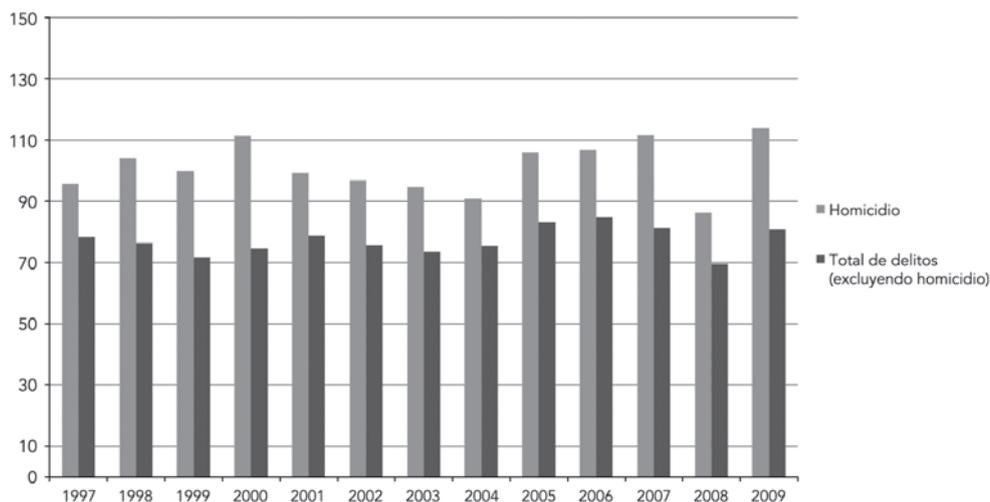
**Cuadro 13.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en el Distrito Federal (promedio)

	Consignaciones	Condenas
Todos los delitos	100	78
Homicidio	100	101

Primero, no puede soslayarse el hecho de que la tasa de resolución de homicidios mediante sentencia condenatoria es en varios periodos más de uno. Es decir, que se sentencia por homicidio a más personas de las que han sido consignadas por ese delito. Una explicación para ello puede ser la reclasificación de los delitos objeto de la consignación. Es la única entidad con este comportamiento.

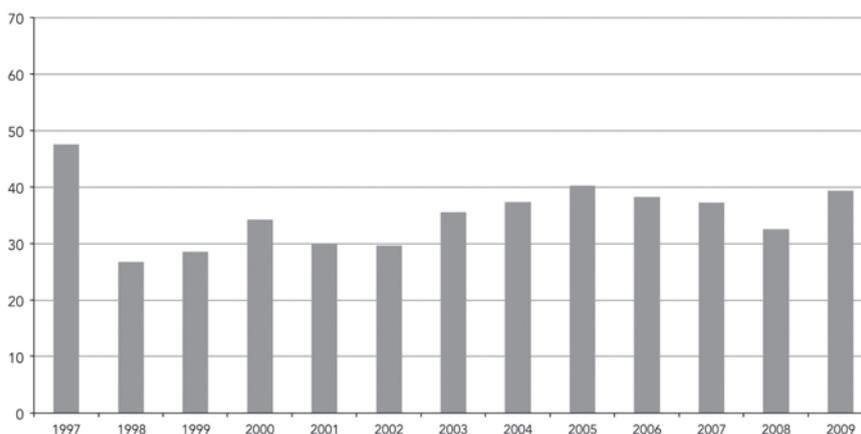
Del mismo modo, se puede apreciar que las curvas de homicidios y del delito general tienen una tendencia similar; es decir, no hay periodos donde el homicidio muestre una tendencia contraria a la descrita por la curva del total de los delitos. Puede presumirse que el trabajo de la persecución penal en el Distrito Federal no es diferenciada para los tipos de delitos, sino quizá, que la procuración elige los casos que consigna de modo de garantizar una condena.

**Gráfico 26.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en el Distrito Federal



Es interesante la línea relativamente constante entre el total de condenas por todos los delitos y la línea de condenas por el delito de homicidio. Después de todo, la resolución judicial de los casos es sensiblemente superior al promedio nacional.

**Gráfico 27.** Homicidios condenados por cada 100 reportados en el Distrito Federal (1997-2009)



Se observa también que no sólo la eficiencia del Distrito Federal es alta, sino que la proporción de homicidios perseguidos y sentenciados frente al total de casos reportados es muy alta también. Destaca el primer periodo de esta gráfica por superar de manera extraordinaria el promedio nacional de incidentes de homicidio condenados.

*j. Tamaulipas*

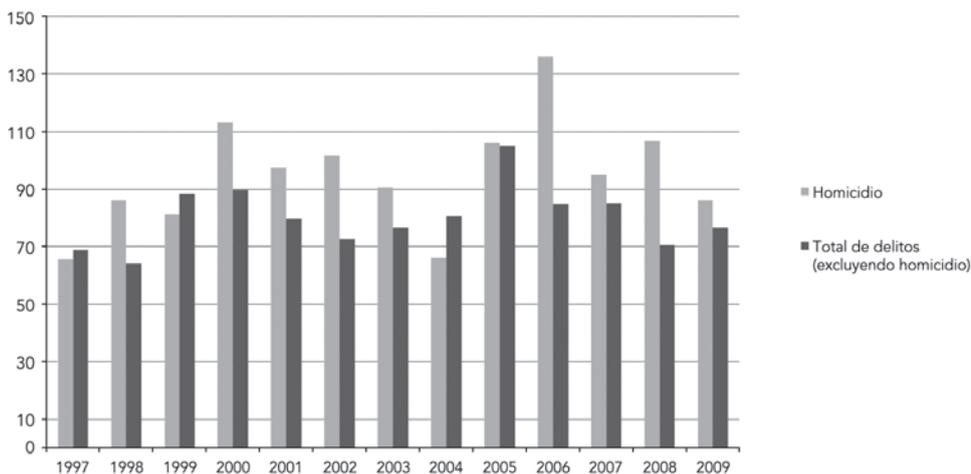
El caso de Tamaulipas presenta, en promedio, una situación muy favorable para la resolución del delito de homicidio y una situación superior a la media nacional para la resolución del resto de los delitos:

**Cuadro 14.** Persecución del homicidio frente a otros delitos en Tamaulipas (promedio)

	Consignaciones	Condenas
Homicidio	100	95
Todos los delitos	100	80

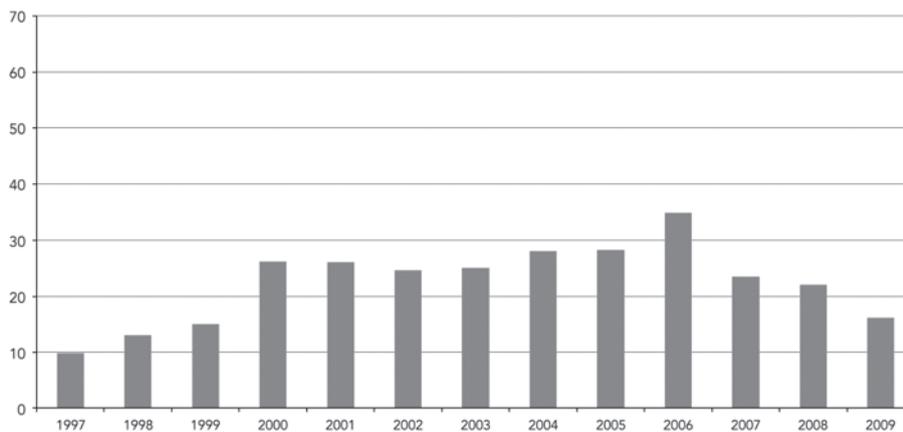
Se aprecia en el gráfico 27 un patrón que contrasta con otros estados donde no vemos estas crestas en las curvas de resolución de homicidios. No se aprecia regularidad en la relación del homicidio frente al universo total de delitos. Sin embargo, los últimos cinco periodos muestran una distancia importante entre el homicidio y el universo total de delitos:

**Gráfico 28.** Persecución del homicidio frente a otros delitos Tamaulipas



Destaca también que Tamaulipas normalmente se ha encontrado por encima de la media nacional para resolver casos de homicidio. Se puede apreciar en el gráfico que, aunque a fines de la década de los noventa Tamaulipas se encontraba debajo de la media nacional, se ubica por encima de ésta casi en todos los periodos desde el siguiente 2000:

**Gráfico 29.** Homicidios condenados por cada 100 reportados en Tamaulipas



Al mismo tiempo, y considerando que Tamaulipas no es un estado donde se haya incrementado el reporte de homicidios en los últimos dos años, se aprecia una caída en la tasa de resolución de estos casos para llegar, incluso, por debajo de la media nacional en 2009.

#### LA REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL: EL CONTEXTO INTERNACIONAL

En un artículo famoso, Thomas Carothers describió en 1998 una tendencia en la cooperación internacional a la que llamó “la resucitación del Estado de derecho”.<sup>34</sup> La reforma del proceso penal fue catalogada por él como una reforma concentrada en modificar el marco jurídico al integrar más derechos en el proceso penal e incluir nuevas definiciones para combatir la corrupción y la delincuencia, por ejemplo, la tipificación del lavado de dinero.<sup>35</sup> Como parte de la descripción del ambiente global, Carothers menciona el cuadro mixto en América Latina donde a fines de los 90 se apreciaba un decidido impulso para el Estado de derecho en Costa Rica y Chile, pero no así en México y Argentina, donde no se apreciaba con tanta claridad el interés de transformar las instituciones.<sup>36</sup>

La literatura ha explorado con amplitud la relación de la cooperación internacional con las reformas jurídicas que promueven, en general, el Estado de derecho. El caso de la transformación de la justicia penal no está fuera de esta tradición. La finalidad de asistir a las naciones en transición a la democracia —después de un régimen autoritario, por ejemplo— ha impulsado la presencia continua de la cooperación internacional en este tema.<sup>37</sup> La actualidad de esta beta de análisis puede verse en la búsqueda de consensos en la cooperación internacional para apoyar de manera más eficaz los esfuerzos locales.<sup>38</sup>

Estas afirmaciones no ignoran la relativamente reciente calificación del proceso latinoamericano como *singular* por el papel preponderante de los impulsores locales para promover la adopción de un nuevo sistema de justicia penal y su lugar en la difusión

<sup>34</sup> Thomas Carothers, “The rule of law revival”, en *Foreign Affairs*, vol. 77, marzo-abril de 1998, p. 95.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 99-100.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>37</sup> Véase por ejemplo Kevin E. Davis y Michael J. Trebielcock, “The relationship between law and development: optimists versus skeptics”, en *American Journal of Comparative Law*, vol. 56, núm. 4, otoño de 2008, p. 922.

<sup>38</sup> Jan Perlin y Michelle India Baird, *Towards a New Consensus on Justice Reform: Mapping the Criminal Justice Sector*, Open Society Justice Initiative, julio de 2008, disponible en <[http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/criminal\\_justice/articles\\_publications/publications/justice\\_20081124/justice\\_20081124c.pdf](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/criminal_justice/articles_publications/publications/justice_20081124/justice_20081124c.pdf)>, página consultada el 29 de marzo de 2012.

hacia otros países en la región. Langer, en lugar de atribuir el trasplante jurídico del sistema acusatorio a la agenda de la cooperación internacional –como hiciera Carothers– subraya el liderazgo local como impulsor de dicho proyecto.<sup>39</sup> En cualquier caso, la inversión institucional en la transformación de la justicia penal ha tomado raigambre. Numerosos países cuentan con códigos procesales de corte acusatorio. Con un esfuerzo presupuestal que se estimaba en 2006 en mil millones de dólares:<sup>40</sup>

**Cuadro 15.** Cronología de reformas penales en América Latina

País	Año
Argentina (federación, después Córdoba y Buenos Aires)	1991
Guatemala	1992
Costa Rica	1996
El Salvador	1997
Venezuela	1998
Paraguay	1998
Chile	2000
Ecuador	2000
Honduras	<u>2000</u>
Bolivia	2001
Nicaragua	2001
República Dominicana	<u>2002</u>
Colombia	<u>2004</u>
Perú	<u>2004</u>
México (Nuevo León)	2006

<sup>39</sup> Máximo Langer, “Revolution in Latin American Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery”, en *American Journal of Comparative Law*, vol. 55, 2007.

<sup>40</sup> Peter DeShazo y Juan Enrique Vargas, “Judicial Reform in Latin America. An assessment”, en *Policy Papers of the Americas*, vol. xvii, t. 2, septiembre de 2006, p. 2.

Las fechas que se incluyen en el cuadro anterior<sup>41</sup> corresponden a las de adopción de los códigos según la registra Máximo Langer.<sup>42</sup> Las fechas no subrayadas corresponden a Vargas y se refiere a la entrada en vigor de la reforma. Sin importar la profundidad, extensión geográfica o material de las reformas procesales penales en los países mencionados en esta lista, el hecho innegable es la extensión regional del esfuerzo por modernizar la justicia penal, asociado a contextos de transición democrática, colapso institucional y creciente criminalidad. Es importante notar que las entrevistas conducidas por Máximo Langer en México no señalan a Nuevo León como el primer estado de la república en impulsar el proceso acusatorio, sino que se refieren directamente a Chihuahua y Oaxaca en 2006.<sup>43</sup>

La ola de reformas en América Latina para modernizar la justicia penal ha enfrentado retos similares, pero no idénticos respecto de la situación de la justicia penal mexicana. Mientras que en diversas jurisdicciones el reto ha sido crear oficinas del Ministerio Público para desplazar el papel investigador del juez,<sup>44</sup> la justicia mexicana es peculiar en la región justamente por la hipertrofia de la oficina del Ministerio Público frente a la judicatura. Los valores detrás del discurso de la reforma de la justicia penal sí parecen ser comunes en la región: ineficiencia, abuso de derechos, impunidad, autoritarismo.<sup>45</sup> Esta caracterización supera las críticas que puedan hacerse a una afirmación ya común que contrapone al sistema inquisitivo como característico de los vicios del sistema en la región, frente al sistema acusatorio como propio de las democracias modernas.<sup>46</sup>

Con todas las precisiones necesarias para describir con justicia los retos de los sistemas de justicia penal en América Latina, baste decir aquí que la transformación radical de un sistema inquisitivo, un sistema acusatorio ha sido considerada necesaria por grandes comunidades de académicos y profesionales en la región para revertir las grandes limitaciones en la operación de las instituciones. Aunque es preferible no juzgar al siste-

<sup>41</sup> Juan Enrique Vargas Viancos, "La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica", ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Penal, VII Jornadas sobre Justicia Penal, organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, junio de 2006, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/penal/pdf/11-509s.pdf>>, página consultada el 29 de marzo de 2012.

<sup>42</sup> Máximo Langer, *op. cit.*, p. 631.

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> Jorge Esquirol, "The Failed law of Latin America", en *American Journal of Comparative Law*, vol. 56, 2008, p. 106.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>46</sup> *Idem.*

ma inquisitivo por su implementación en América Latina, diremos solamente que la transición se ha producido hacia un sistema acusatorio adversarial.<sup>47</sup>

Los esfuerzos en México comenzaron a partir del desarrollo de un Código Procesal Tipo,<sup>48</sup> la iniciativa de reforma de la justicia penal de Vicente Fox Quesada<sup>49</sup> y finalmente la redacción y entrada en vigor de los códigos procesales de Oaxaca y Chihuahua. Además de estos códigos, –Chihuahua es objeto de una sección más adelante– destaca el Código Modelo de la Comisión Nacional de Tribunales Estatales.<sup>50</sup>

En la historia reciente de la justicia penal mexicana, la iniciativa de Vicente Fox de marzo de 2004 contemplaba un profundo cambio mediante una reforma constitucional a los artículos 16, 17, 18, 20 y 21 constitucionales. Destacan de esta iniciativa por su ausencia en la reforma constitucional de 2008, la autonomía del Ministerio Público, la reforma en el gremio de los abogados y un nuevo régimen de la justicia penal de adolescentes. Este último segmento se aprobaría de forma independiente en 2005.<sup>51</sup>

A la par de la iniciativa de reformas constitucionales, el Ejecutivo presentó reformas sustanciales o textos nuevos para doce leyes secundarias, partiendo de un nuevo Código de Procedimientos Penales. Desafortunadamente la reforma global no avanzó por el proceso legislativo.

<sup>47</sup> Véase James M. Bischoff, “Reforming the criminal procedure system in Latin America”, en *Texas Hispanic Journal of Law and Policy*, vol. 9, núm. 1, otoño de 2003, pp. 37–40 para revisar una descripción específica de los retos que enfrenta el sistema jurídico penal en la región; los cuales, sin embargo, no se conocen en otras regiones de la tradición jurídica del *civil-law*. Algunos de estos vicios incluyen la confusión de roles de la autoridad de instrucción (el juez, en la mayoría de los casos de América Latina), las restricciones *de facto* de la defensa, el control excesivo de la policía sobre la investigación, la ausencia de salidas abreviadas para las causas penales y la función del juicio como una manera de reiterar lo sucedido en la etapa de instrucción.

<sup>48</sup> J. Perlin y M. Beloff (coords.), “Código Procesal Tipo”, citado por Carlos F. Natarén Nandayapa en “La implementación de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública”, ponencia presentada en el seminario Implementación de las reformas al sistema de justicia penal en México, organizado por la ENEP Acatlán e Insyde, Naulcalpan, septiembre de 2009, disponible en <[http://www.insyde.org.mx/images/carlos\\_nataren.pdf](http://www.insyde.org.mx/images/carlos_nataren.pdf)>, página consultada el 29 de marzo de 2012.

<sup>49</sup> Proyecto de decreto por el que se expide [diversas normas en materia penal], firmado por Vicente Fox Quesada, entregado al Senado de la República el 29 de marzo de 2004.

<sup>50</sup> Comisión Nacional de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, *Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación*, México, 2009, disponible en <[http://www.poderjudicial-coahuila.gob.mx/pag/4foro/consideraciones\\_23\\_10\\_08.pdf](http://www.poderjudicial-coahuila.gob.mx/pag/4foro/consideraciones_23_10_08.pdf)>, página consultada el 29 de marzo de 2012.

<sup>51</sup> Decreto que reforma el párrafo cuarto y adicionan los párrafos quinto y sexto, y se recorre en su orden el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2005.

Antes de que concluyera el sexenio de Vicente Fox, los estados de Oaxaca y Chihuahua comenzaron a hacer suyas las iniciativas por transformar radicalmente la justicia penal. En virtud de la disponibilidad de los materiales que consignan el proceso legislativo en el Congreso de la Unión, se analizará primero la manera como se discutieron y aprobaron los términos del nuevo texto constitucional. La sección siguiente describirá los contenidos concisos de la reforma y finalmente, la vida de estos conceptos en el sistema de justicia penal del estado de Chihuahua. Para concluir se hará una reseña del estado actual de la reforma de la justicia penal en México con algunas notas para su consideración frente al reto de la impunidad.

#### UN CONCEPTO DE LA TRANSICIÓN: DE LA JERARQUÍA A LA COORDINACIÓN

Sólo para los fines de describir una línea base para la transición en la justicia penal, señalaré brevemente algunos atributos del sistema jurídico actual, característico del proceso penal mexicano, empleando como modelo el código procesal federal vigente.<sup>52</sup>

Primero, el sistema penal opera mediante una parte acusadora (el Ministerio Público federal); un juez que resuelve las fases vinculación a proceso, preparación y ofrecimiento de pruebas y juicio; y un abogado defensor –que en caso de ser público está adscrito a poder judicial federal.

Estos tres actores se relacionan de manera distinta en un procedimiento dividido en dos fases: primero, una averiguación previa que se conduce bajo la autoridad del Ministerio Público quien actúa de buena fe y en cuanto tal puede asentar hechos en actas de manera autónoma que después serán recibidas y valoradas por el juez para los fines de determinar la responsabilidad penal. La existencia del acta genera la presunción de que los hechos consignados allí, sucedieron del modo como se describen. Existen, además, instancias especiales donde el Ministerio Público puede integrar al expediente hechos y testimonios que no podrán ser objeto de escrutinio directo en el juicio por provenir de

---

<sup>52</sup> Para un análisis de los aspectos estructurales críticos del proceso penal mexicano, en particular en el Distrito Federal, véase Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y Comité de Abogados para los Derechos Humanos, *Injusticia legalizada. Procedimiento penal mexicano y derechos humanos*, México, Centro Prodh, 2001. Otros textos similares incluyen Luke McGrath, “Presumed Guilty?: Criminal justice and Human Rights in Mexico”, en *Fordham International Law Journal*, vol. 24, núm. 3, 2000, disponible en <<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1753&context=ilj>>, página consultada el 29 de marzo de 2012.

testigos colaboradores o protegidos. Por efecto de la interpretación judicial, se entiende que las pruebas que se ofrecen en la fase de Averiguación Previa deben preferirse en fidelidad y veracidad a los hechos ocurridos, sobre las vertidas en fases posteriores del procedimiento –el juicio– como consecuencia del principio de inmediatez procesal.

La justicia penal federal sólo admite una forma de conclusión de las causas penales donde se establezca la responsabilidad o no del inculpado: la sentencia. Cualquier otra forma de conclusión no se desprende de un examen de los hechos, ni de una valoración de plausibilidad sino solamente como consecuencia de factores procesales.

Esta arquitectura, característica de los procesos penales de América Latina, basados en un modelo inquisitivo continental pero sin su flexibilidad y balances, ha sido responsable de numerosas deficiencias en la ejecución de justicia penal.<sup>53</sup>

#### A) Modelos alternativos de justicia

Además de los modelos que caracterizan a los diversos estilos de administrar justicia penal en las diversas tradiciones jurídicas como inquisitivo y acusatorio, existen otras caracterizaciones útiles para describir el estilo de estructuras de control y poder que operan en las instituciones responsables. El profesor Damaska ha descrito dos modelos opuestos por su estilo de ejercer control sobre los funcionarios: jerárquico y coordinado.

El modelo jerárquico se caracteriza por una estructura de poder de la cúspide hacia abajo; las decisiones se retienen en la capa superior de la pirámide; los escalones de menor responsabilidad se cuidan con tanto celo como los más altos. El *leit motiv* de la autoridad es asegurar la uniformidad en la actuación. La discrecionalidad de la autoridad en este esquema es antitética.<sup>54</sup> El enfoque jerárquico se caracteriza también por que “se espera que los funcionarios tomen una decisión con base en hechos que coinciden con un estándar normativo”.<sup>55</sup> Damaska llama a esta peculiaridad el enfoque “legalista”.<sup>56</sup> La manifestación de estos atributos en el acto de interpretar la ley implica que las convenciones prefieren un único sentido sobre otros posibles de un mismo término. Así, la elección de un sentido a partir de la práctica institucional –que deja fuera otras interpre-

---

<sup>53</sup> Véase James M. Bischoff, *op. cit.*

<sup>54</sup> Mirjan R. Damaska, *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process*, New Haven, Yale University Press, 1986, pp. 18-25.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>56</sup> *Idem*.

taciones posibles— puede frustrar la consecución del fin que persigue el sistema: la uniformidad. Esta es la cúspide del modelo jerárquico: “el estándar debe aplicarse incluso si genera resultados equivocados”.<sup>57</sup> Una posible consecuencia del legalismo lógico es el intercambio de una “justicia individualizada” por una mayor consistencia en la toma de decisiones.<sup>58</sup>

El ideal de modelo coordinado en la toma de decisiones contrasta de modo agudo con el modelo jerárquico. En el modelo coordinado, se inhibe la aplicación de estándares normativos en conflicto con normas éticas, políticas o sociales, o “conclusiones en conflicto con el sentido común”.<sup>59</sup> El modelo coordinado se integra en un sólo estrato de autoridad entre pares. Los funcionarios son profesionales comunes que temporalmente se integran a la burocracia, a diferencia del modelo jerárquico, caracterizado por la carrera como servidores públicos que se sigue desde los primeros niveles de la burocracia.<sup>60</sup>

La potencia explicativa de los modelos jerárquico y coordinado radica en su aplicación sobre las estructuras y estilos de organización en las instituciones de justicia, que además guardan paralelo con la realidad de la práctica de nuestro sistema de justicia. El reto de la transición de la justicia penal radica en trasladar la autoridad jerárquica a una de tipo coordinado donde los actores puedan tomar decisiones, hacerse responsables por ellas y competir en el foro judicial por la calidad de su criterio y ejecución. Con esto en mente, es posible valorar el reto que plantea el nuevo proceso penal mexicano, cuya adopción y características se describirán en las secciones posteriores.

## HACIA LA REFORMA DE LA JUSTICIA PENAL EN MÉXICO: EL PROCESO LEGISLATIVO

La reforma al sistema de justicia penal aprobada el 18 de junio de 2008, fue el resultado de un largo proceso de discusión y negociación entre diferentes sectores del sistema político mexicano. Como ya se ha señalado, habían existido en el sistema jurídico iniciativas formales para la modernización del sistema de la justicia penal en su conjunto, destacando

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 22. El autor caracteriza esta actitud como de Humpty Dumpty, seguramente aludiendo al pasaje de Alicia en el país de las maravillas donde Alicia afirma que “La cuestión... es si se puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas diferentes”, y Humpty responde: “La cuestión... es saber quién es el que manda... eso es todo”.

<sup>58</sup> *Idem*.

<sup>59</sup> *Ibidem*, pp. 23-38.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 24-55.

el paquete de reformas legislativas introducido por el jefe del Ejecutivo federal en 2004, que rediseñaba de manera profunda la procuración y administración de justicia a través de la legislación secundaria. Este paquete de reformas no tuvo éxito en el Congreso. Durante 2006 diversas iniciativas de reforma tuvieron lugar en las entidades federativas, aprobándose de manera muy destacada en los estados de Oaxaca y Chihuahua. De manera paralela, en la legislatura Federal se presentaron varias iniciativas de manera simultánea.

La primera iniciativa en materia de justicia penal en la LIX legislatura fue la presentada por el diputado Jesús de León Tello del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 29 septiembre 2006, en la Cámara de Diputados. La iniciativa se concentraba en modificaciones al artículo 20 constitucional para fortalecer, principalmente, los derechos de las víctimas.<sup>61</sup>

Frente a este impulso parcial –la *primera iniciativa de reforma integral*– al sistema de justicia penal se presentó en forma de una iniciativa para la modificación de los artículos 14, 16, 17, 18, 19, y 20 constitucionales, presentada por el diputado César Camacho del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) el 19 de diciembre de 2006.<sup>62</sup> Esta iniciativa se caracterizaba por importantes posiciones de política criminal como el carácter explícito en la constitución del derecho penal como último recurso en la solución de conflictos y la modificación del hasta entonces tradicional baremo probatorio de cuerpo del delito, para sustituirlo por el parámetro de hechos que permiten estimar como probable la existencia de un hecho delictivo y la responsabilidad del imputado. Más tarde, el propio diputado Camacho, el 6 de marzo de 2007, complementaría su iniciativa introduciendo ahora modificaciones respecto de *medidas cautelares*, en particular la prisión preventiva.<sup>63</sup> Nuevamente, tres semanas después el 29 de marzo de 2007, el diputado Camacho introduciría una iniciativa reglamentaria al artículo 22 constitucional para adoptar la acción de *extinción de dominio*.<sup>64</sup>

En segundo término, casi al finalizar el periodo de sesiones, el diputado Javier González Garza del Grupo Parlamentario, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), introduciría una *iniciativa integral* el 25 de abril de 2007, misma que se comen-

---

<sup>61</sup> Iniciativa del diputado Jesús de León Tello, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 29 de septiembre de 2006.

<sup>62</sup> Iniciativa del diputado César Camacho, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 19 de diciembre de 2006.

<sup>63</sup> Iniciativa del diputado César Camacho, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 6 de marzo de 2007.

<sup>64</sup> Iniciativa del diputado César Camacho, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 22 de marzo de 2007.

tará más adelante.<sup>65</sup> Esta iniciativa se caracterizaría por aglutinar los puntos que habrían sido puestos en la mesa por las iniciativas del diputado Camacho, bajo un discurso empírico profuso sobre el colapso del sistema de justicia penal tradicional en su exposición de motivos; así como discusiones dogmáticas sobre las razones de la modificación del sistema de justicia penal, en particular la formación y papel del proceso penal acusatorio.

Unos días antes de la introducción de esta gran iniciativa, el propio diputado González introdujo al Congreso un paquete relacionado con aspectos penitenciarios el 10 de abril de 2007. Igualmente, en una iniciativa separada, el mismo diputado impulsaría la inclusión de *medios alternativos* de solución de controversias.<sup>66</sup> Finalmente introduciría otra iniciativa específicamente sobre los asuntos de *medidas cautelares, intervención de comunicaciones privadas, un fondo para garantizar la independencia del poder judicial*, y de manera muy interesante, la *expansión de la autoridad administrativa para permitir el arresto de personas hasta por 60 días*.<sup>67</sup> En materia de seguridad pública, el propio diputado introdujo otra iniciativa separada en la cual expondría de los contenidos mínimos del *Sistema Nacional de Seguridad Pública* y la facultad del Congreso para legislar al respecto, en el artículo 73.<sup>68</sup>

En tercer lugar, además de estas iniciativas, el 13 de marzo de 2007, el ejecutivo federal había introducido una iniciativa al Senado de la República con diversos cambios en la justicia penal y la seguridad pública, que se comentarán más adelante.<sup>69</sup>

Habiéndose presentado en diciembre de 2006 la iniciativa integral del diputado Camacho, y en abril de 2007 la iniciativa del grupo parlamentario del PRD, en colaboración con otros grupos parlamentarios, así como la iniciativa del Ejecutivo federal presentada en marzo en el Senado, el proceso legislativo transcurrió de la siguiente forma:

---

<sup>65</sup> Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Javier González Garza, del Grupo Parlamentario del PRD, 25 de abril de 2007.

<sup>66</sup> Iniciativa que reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Javier González Garza, del Grupo Parlamentario del PRD, 10 de abril de 2007.

<sup>67</sup> Iniciativa que reforma los artículos 18, 21 y 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Javier González Garza, del Grupo Parlamentario del PRD, 10 de abril de 2007.

<sup>68</sup> Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, presentada por el diputado Javier González Garza, del Grupo Parlamentario del PRD, 10 de abril de 2007.

<sup>69</sup> Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Ejecutivo federal, 13 de marzo de 2007.

- a) En primer lugar, en diciembre de 2007 se presentó en el pleno de la Cámara de Diputados un dictamen conjunto de las iniciativas presentadas en dicha Cámara que, además consideraba los contenidos de la propuesta presidencial. El dictamen fue aprobado por 368 votos a favor, 53 en contra y ocho abstenciones un día después de haber sido presentado en la gaceta parlamentaria.
- b) Durante el debate en la Cámara de Diputados, la aprobación general del dictamen fue sucedida por diversos artículos reservados por miembros de la legislatura. Entre los artículos reservados por destacan:
- El párrafo séptimo del artículo 16 que incluiría la norma de la regulación constitucional del arraigo.
  - El párrafo 12 del artículo 16 que permitía el ingreso al domicilio de los cuerpos de policía en caso de que existiese información o conocimiento de la comisión de un hecho ilícito en el domicilio o que peligraban la vida o la de integridad física de las personas.
  - El párrafo decimotercero del artículo 16 que permitía la intervención de comunicaciones privadas en casos de delincuencia organizada.
  - Algunos parlamentarios se reservaron igualmente el párrafo décimo del artículo 16, que hacía referencia al acceso del público a documentación fiscal y financiera por parte del ministerio público en casos de delincuencia organizada igualmente.
  - El segundo párrafo del artículo 16 que transformaría el baremo probatorio del cuerpo del delito por el de hechos que hiciesen probable que el hecho ilícito sucedió.
  - Se introdujeron reservas sobre el lenguaje constitucional que presentaba la presunción de inocencia, bajo el argumento de que al lenguaje le faltaba claridad para no implicar solamente una presunción de inculpabilidad, sino lisa y llanamente la presunción de inocencia.
  - El artículo 21, al considerar importante que no se incluyera a los cuerpos de policía en las autoridades responsables de la investigación sino que se restringiese ese a la policía científica.
- c) Ninguno de los artículos reservados en la discusión de la Cámara de Diputados fue transformado. Incluso el párrafo séptimo en materia de arraigo fue aprobado pero sólo por *–271 votos a favor frente a 114 abstenciones–*, cubriéndose así el requisito de mayoría calificada de 2/3, por un margen menor. El resto del paquete sería aprobado por *301 votos a favor*.

- d) El día siguiente, 13 diciembre de 2007, la minuta fue llevada a la Cámara de Senadores en donde se decidió omitir el párrafo que permite al Ministerio Público (MP) el acceso a información privada de carácter fiscal y financiero, incorporando la necesidad de una autorización judicial previa. Además, del párrafo décimo del artículo 16 que permitía el ingreso de los cuerpos de policía al domicilio, se omitirían las palabras “conocimiento o información” como fuente para dicha autorización, con la aspiración de que se eliminara así el carácter subjetivo del juicio que los cuerpos de policía tendrían que realizar en cada ejecución.
- e) La minuta así de vuelta a la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2007, fue discutida nuevamente en la Cámara de origen el 26 de febrero de 2008 –y aprobada por *462 votos a favor*– teniendo solamente la eliminación del párrafo que permitía a las policías ingresar al domicilio de las personas sin que mediase orden judicial.
- f) En la discusión de la iniciativa en el Senado de la República, Ricardo Monreal señaló que no era prudente aprobar una reforma constitucional de tal envergadura cuando en la Cámara de origen habían mediado solamente 12 horas entre la presentación del dictamen y su aprobación por el pleno de la Cámara. Resulta interesante que el dictamen de la Cámara de Senadores en diciembre de 2007 –fue aprobado por *71 votos a favor y 25 en contra*–, cumpliéndose el requisito de mayoría calificada por un escaso margen de cinco votos. Dicha votación se llevaría a cabo el 6 de marzo de 2008.

El decreto apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de ese mismo año.

#### TRANSACCIÓN PARA LA REFORMA: LA NUEVA JUSTICIA PENAL

El proceso legislativo que comenzara con la iniciativa de septiembre de 2006 y terminara el 18 junio de 2008, produjo un cambio profundo en las instituciones de la justicia penal mexicana en dos vías. Primero, se adoptaron las iniciativas del PRI y del PRD en la Cámara de Diputados para diseñar un proceso penal acusatorio que permitiese más la flexibilidad para la articulación de una política criminal coherente. Por otro lado, se logró adoptar al mismo tiempo la preocupación manifestada por el Ejecutivo federal en mate-

ria de delincuencia organizada, creando una zona excepcional en donde los principios del proceso acusatorio se aplicarían de forma limitada.

Existiría además como resultado de esta reforma una modificación extensa en la concepción jurídica de las instituciones de seguridad pública y se expandiría de más autoridad a la administración pública para interponer procesos en contra de los bienes obtenidos por medios ilícitos mediante la acción de extinción de dominio.

#### 1) Normalizar la excepción: la estrategia de seguridad del Ejecutivo federal

El 9 de marzo de 2007, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar la constitución mexicana en materia de seguridad y justicia.<sup>70</sup> La iniciativa estaba motivada por la necesidad de hacer frente a la impunidad y la inseguridad. En particular, la exposición de motivos nos invitaba a que “Es necesario generar un ambiente de paz pública que devuelva la tranquilidad a nuestras familias y sea uno de los elementos esenciales para el desarrollo de cada individuo y de la sociedad, en un marco de libertad y justicia.” Explícitamente, la iniciativa buscaba abatir la inseguridad.

La iniciativa afirma su vocación de retomar la experiencia de Chihuahua, el Estado de México, Nuevo León y Oaxaca. El propósito era impulsar un nuevo modelo de justicia penal en todo el país y cumplir con los instrumentos internacionales en vigor para México.

De un modo contradictorio, la iniciativa recuerda las severas críticas al sistema de justicia penal mexicano, los continuos llamados a su modernización, pero comienza por impulsar la idea de que “es indispensable redefinir a la Policía como un órgano corresponsable de la investigación penal y devolverle las facultades que poco a poco fue perdiendo en la práctica y en las legislaciones secundarias.” Explícitamente, el propósito de la iniciativa era redistribuir las facultades de investigación entre la Policía y el MP.

La reforma misma planteaba las reglas generales de la extinción de dominio y el régimen para la persecución de la delincuencia organizada. En este contexto, se empleó igualmente el argumento de la importancia de la reingeniería de la policía para su parti-

---

<sup>70</sup> Iniciativa de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada el 9 de marzo de 2007, disponible en <[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/03/asun\\_2319944\\_20070313\\_1173819720.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/03/asun_2319944_20070313_1173819720.pdf)>, página consultada el 29 de marzo de 2012.

cipación en las tareas de persecución del delito, para abandonar “la idea de que la policía se encuentra bajo la autoridad y mando del Ministerio Público”.

Un último componente de la propuesta del Ejecutivo federal fue la creación de una excepción para que los miembros de las corporaciones policiales que sean separados de sus cargos no puedan ser reinstalados. El argumento para esta propuesta fue que a pesar de que estos elementos pudiesen ganar procedimientos judiciales para ser reinstalados, ello no elimina los “claros indicios que demuestran su deficiente desempeño... o incluso, la ruptura del orden legal”.

Además de los componentes sobre los cuerpos de seguridad y procuración de justicia, la iniciativa de Felipe Calderón incluyó la solicitud de modificación de competencias estatal y federal para permitir la creación de un sólo código penal y un sólo código de procedimientos penales

#### *a. Política criminal*

La iniciativa trasladaría a la federación la facultad de las entidades para legislar en materia penal.<sup>71</sup> La reforma constitucional propuesta proponía como criterio material para diferenciar los delitos graves de los no graves, el que afectasen “seriamente la tranquilidad y la paz públicas”, como bienes jurídicamente tutelados. Este criterio se emplearía además para definir la duración máxima de los procesos, sustituyendo al criterio vigente en ese momento que correspondía a la severidad de la pena.

#### *b. Mecanismos de gestión*

La iniciativa daba pasos importantes en la introducción de mecanismos de gestión de las causas penales:

- a) Se añadía una mención de los medios alternos de solución de conflictos
- b) En casos de reconocimiento de responsabilidad ante la autoridad judicial y mediando evidencias, se citaría para sentencia.
- c) Se abriría la posibilidad de convenios para la ejecución de penas en instituciones diversas a las del foro de condena.

<sup>71</sup> *Ibidem*, artículo 73, fracción XXI.

### c. *La parte acusadora: facultades policiales*

La policía participaría en la investigación y es corresponsable de ella con el Ministerio Público.<sup>72</sup> El empleo del término “la policía” sugiere el tratamiento indiferenciado de las policías de prevención y de investigación, suplantando la facultad exclusiva de la policía adscrita al Ministerio Público, de participar en la investigación bajo el mando de aquél. Además, se exceptuaría a las instituciones policiales del deber de reinstalar a los oficiales de policía separados sin causa de su cargo: “serán removidos libremente de sus cargos, en los términos que señalen las leyes, sin que proceda su reinstalación o restitución”.<sup>73</sup>

### d. *Libertad*

La propuesta del ejecutivo contendría dos nuevas restricciones al derecho de libertad personal. Primero, respecto de la custodia del acusado en casos urgentes, se propuso la actuación autónoma del MP en la detención de personas sin orden judicial, retirando la condición existente que condicionaba a este ejercicio “siempre y cuando no se pueda acudir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia”.

Más grave aún, es la inclusión en la constitución de la figura del arraigo —declarada contraria a la constitución por la Suprema Corte en 2006—. <sup>74</sup> La iniciativa presidencial

<sup>72</sup> *Ibidem*, artículo 21: “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía”.

<sup>73</sup> *Ibidem*, artículo 123, apartado B, fracción XIII.

<sup>74</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Arraigo penal. El artículo 122 *bis* del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua que lo establece, viola la garantía de libertad personal que consagran los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución federal”, tesis P. XXII/2006 aislada en materia constitucional, Pleno, en *Semanario Judicial de la Federación y Gaceta*, novena época, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1170: “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite, excepcionalmente, la afectación de la libertad personal del gobernado mediante la actualización de las condiciones y los plazos siguientes: *a*) en caso de delito flagrante obliga a quien realice la detención, a poner sin demora al indiciado o incoado a disposición de la autoridad inmediata y ésta al Ministerio Público, quien realizará la consignación; *b*) en casos urgentes, tratándose de delitos graves y ante el riesgo fundado de que el indiciado se sustraiga a la justicia y no se pueda acudir ante un juez, el Ministerio Público puede realizar la detención bajo su responsabilidad, supuesto en que tendrá, ordinariamente, un plazo de 48 horas para poner al detenido a disposición de la autoridad judicial, la que de inmediato ratificará la detención o decretará la libertad; *c*) mediante orden de aprehensión dictada por autoridad judicial, quedando obligada la autoridad ejecutora a poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad; *d*) por virtud de auto de formal prisión dictado por el juez de la causa, dentro del improrrogable plazo de 72 horas a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición; y, *e*) tratándose de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, se permite el arresto hasta por 36 horas. Como se advierte, en toda actuación de la autoridad que tenga como consecuencia la privación de la libertad personal, se prevén plazos breves, señalados inclusive en horas, para que el gobernado sea puesto a disposición inmediata del juez de la causa y éste determine su situación jurídica. Ahora bien, el artículo 122 *bis* del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, al establecer la figura jurídica del arraigo penal, la cual aunque tiene la doble finalidad de facilitar la integración de la averiguación previa y de evitar que se imposibilite

impulsaba un arraigo para todos los delitos graves sancionados por autoridad judicial en caso de ser necesario para la investigación, de protección a víctimas o testigos y para prevenir la sustracción de la justicia. Se previa su duplicidad para casos de delincuencia organizada.

*e. Defensa*

La iniciativa presidencial implicaría tres cambios importantes que tendrían efectos para la defensa del imputado:

- a) La iniciativa añade la posibilidad de que el MP esté facultado para imponer medidas cautelares. El texto propuesto permitiría que los jueces y agentes del Ministerio Público “podrán imponer medidas cautelares para garantizar la continuación de los procedimientos”. No es claro en qué sentido el texto constitucional vigente en ese momento impediría la adopción de un catálogo amplio de medidas cautelares, que incluyese medidas alternativas a la prisión preventiva. Se observa, sin embargo, que el texto propuesto por el ejecutivo tendía a incrementar el poder del MP en el mismo grado que el del poder judicial para interferir con los derechos de los particulares. Esta reforma, en consecuencia, iba exactamente en sentido contrario a la modificación del balance de poder entre los actores procesales que propondría el proceso penal acusatorio.
- b) Se añadiría que el defensor público “se hará cargo de su defensa o, en su caso, de auxiliar al responsable de ésta”, sugiriendo que una persona de confianza podría ser acompañada por un abogado.
- c) Se postergaría la información sobre acusador y hechos imputados al periodo de 48 horas posteriores a la consignación. Podría reservarse la identidad de la persona en casos de delincuencia organizada.

---

el cumplimiento de la eventual orden de aprehensión que llegue a dictarse, viola la garantía de libertad personal que consagran los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que la averiguación todavía no arroja datos que conduzcan a establecer que en el ilícito tenga probable responsabilidad penal una persona, se ordena la privación de su libertad personal hasta por un plazo de 30 días, sin que al efecto se justifique tal detención con un auto de formal prisión en el que se le den a conocer los pormenores del delito que se le imputa, ni la oportunidad de ofrecer pruebas para deslindar su responsabilidad”.

#### *d. Vida privada*

La reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo tendría dos impactos importantes sobre la vida privada. Primero, la iniciativa pretendía que la Policía pudiese irrumpir en el domicilio de las personas en caso de delito flagrante, sin requerir una orden judicial.<sup>75</sup>

Segundo, permitiría a la policía realizar intervención de comunicaciones privadas sin necesidad de autorización judicial previa –sólo *ex post facto*– en casos de delincuencia organizada. Resulta interesante destacar la concepción de controles judiciales *ex post facto* para medidas de las que el afectado puede no tener conocimiento formal nunca.

#### *g. Derechos de las víctimas*

La iniciativa proponía un amplio espectro de medidas que protegerían los derechos de las víctimas: éstas tendrían el derecho de intervenir en el juicio, podrían ejercer la acción civil independientemente del MP, podrían no estar en el mismo sitio que el imputado en casos de menores de 18 años y víctimas de delitos sexuales, y tendrían acceso al control judicial ordinario para combatir las omisiones del MP. Además, se preveía la acción penal privada, para que el ofendido o la víctima pudiese ejercer la acción penal en sustitución del MP.<sup>76</sup>

#### *h. Régimen especial de delincuencia organizada*

La vocación de la reforma propuesta es dar más poderes a los cuerpos de policía y procuración de justicia. La invasión de la esfera de los derechos queda patente en las reglas especiales para la delincuencia organizada. En estos casos, el ministerio público tendría facultades para ordenar –sin autorización judicial– arraigos, cateos e intervención de comunicaciones. El control judicial vendría *ex post facto*.<sup>77</sup> Se proponía además la extinción de dominio de bienes producto de actividades ilícitas.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> Iniciativa de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, artículo 16.

<sup>76</sup> *Ibidem*, artículo 21: “la ley señalará los casos excepcionales en que el ofendido podrá ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”.

<sup>77</sup> *Idem*.

<sup>78</sup> *Ibidem*, artículo 22.

## 2) Una reforma integral: la propuesta de los diputados

El 26 abril de 2007 se introdujo en el Congreso de la Unión una iniciativa a cargo del diputado González Garza, del grupo parlamentario del PRD. La iniciativa se planteaba con tres objetivos: 1) impulsar la vigencia del debido proceso, 2) recuperar la confianza en las instituciones de la justicia penal, 3) hacer más eficiente la tarea del MP y los policías que investigan delitos, así como de la judicatura, y 4) de garantizar la participación y protección de las víctimas en el contexto de la justicia penal.

La iniciativa presentada reconocía explícitamente “sabemos que en nuestro país las personas son juzgadas en medio del ruido de impresoras y máquinas de escribir por funcionarios enfocados en la producción e intercambio de legajos. La estadística disponible consistentemente indica que ocho de cada 10 acusados nunca ven a los jueces y que incluso los secretarios mecanógrafos tienen mayor participación que ellos en el proceso” la claridad de los objetivos de esta iniciativa enuncia también lo siguiente:

los países que han logrado avances sustanciales en el combate al crimen demuestran que nada se avanza mediante la legalización de la injusticia. Este país, como bien han dicho los críticos del proceso penal actual, no necesita delincuentes institucionalizados persiguiendo a delincuentes organizados. Lo que necesita es poder abandonar métodos del pasado para ponerse en condiciones de convocar inteligencia policial, energías técnicas y capacidad de investigación avanzada, a la tarea de investigar delitos.

La iniciativa se planteó en el contexto de los cambios impulsados por la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso Legal, a través de una iniciativa presentada en el Congreso. Igualmente se mencionan las iniciativas de Luis Maldonado en la LIX legislatura, la iniciativa de la misma legislatura de Miguel Ángel García Domínguez, la labor de César Camacho, y las observaciones de Juventino Castro.

En la exposición de motivos la iniciativa hacía referencia explícita a las convenciones europea y americana de derechos humanos. Y finalmente a la presentada por Felipe Calderón el 9 marzo 2007 en materia de delincuencia organizada.

La iniciativa se encontraba también asentada sobre la idea de que la justicia penal en este país, conducida a través de expedientes, lejos de la presencia del juez, nunca ha sido aceptable para las víctimas ni para los acusados. Igualmente, la iniciativa planteaba la necesidad de apreciar los juicios orales como una tendencia modernizadora de la jus-

ticia penal vigente tanto para Europa como para el resto de América Latina del mismo modo, la iniciativa se refería explícitamente al papel de la justicia en el proceso acusatorio en el contexto del combate a la delincuencia organizada, apoyándose en la convención internacional para el combate a la delincuencia organizada transnacional (convención de Palermo), que recomienda la aplicación de este tipo de procesos. Igualmente, la iniciativa exaltaba los atributos de la justicia oral como un componente central de la transformación de la justicia penal mexicana.

#### *a. Política criminal*

La iniciativa incorporaría en el artículo 14 la idea de que “las leyes penales serán el último recurso para la solución de conflictos”. Igualmente impondría el criterio de proporcionalidad de las penas y explicitaría el límite material de la ley penal para cubrir “conductas delictivas que afecten derechos individuales y colectivos”.

De manera muy importante, la iniciativa propondría la modificación de la reacción del cuerpo del delito como requisito para la solicitud de una orden de aprehensión, sustituyéndolo por el siguiente lenguaje: “cuando tenga conocimiento de un hecho que la ley señale como delito, sancionando con pena privativa de libertad, y existan datos para estimar como probables de existencia del hecho delictivo y la responsabilidad” del imputado. Con esta redacción, se lograría flexibilizar la operación de la justicia penal y trasladar la carga de la prueba al proceso propiamente, y no al procedimiento conducido frente al ministerio.

#### *b. Mecanismos de gestión*

La iniciativa propondría la descongestión del sistema penal a través de la operación de alternativas que garanticen la reparación del daño a las víctimas. Además, una modificación en el artículo 17 constitucional impondría que “toda medida alternativa al juicio estará sujeta a supervisión judicial y deberá adoptarse habiendo escuchado previamente a la víctima”.

Finalmente, la iniciativa preveía la reorganización de las facultades de la judicatura respecto de las penas, de modo que su imposición, modificación y ejecución sean supervisadas por ella y no se dejen al arbitrio del poder ejecutivo. Se permitía el trabajo comunitario.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 18.

*c. La parte acusadora: capacidades de investigación*

La iniciativa proponía una redacción del artículo 21 constitucional que impulsaría las facultades de investigación disponibles para el trabajo jurídico del MP, a través del fortalecimiento de las corporaciones policiales.

La iniciativa modificaría el apartado “a” del artículo 20 constitucional para establecer como derechos del imputado el proceso acusatorio, público, adversarial y oral. Se incorporaría por primera vez el derecho a que “se presuma su inocencia”, a guardar silencio, a una defensa técnica “desde el momento mismo de su detención” a que las pruebas sobre las que se funden las sentencias sean rendidas frente al juez, a verse indemnizado conforme a la ley “en caso de verse privado de la libertad o condenado en sentencia firme por error judicial o fraude procesal”. La iniciativa propondría como derecho “la nulidad del juicio o de las pruebas recabadas, por violación a cualquiera de los derechos fundamentales, en los términos que la ley señale”.

*d. Integridad física*

La reforma constitucional propuesta llevaría al texto constitucional la revisión de los tratos crueles, inhumanos, degradantes y de la tortura, de conformidad con las obligaciones internacionales. La iniciativa propondría también una ley general del debido proceso penal que orientaría la elaboración de códigos procesales en cada una de las jurisdicciones del país.

De acuerdo con la iniciativa, por primera vez en México se prohibirían constitucionalmente la tortura, los tratos inhumanos, crueles y degradantes.

*e. Libertad personal*

La iniciativa proponía estrictos controles a la interferencia con la libertad personal al imponer el control judicial necesario después de una detención.

La iniciativa plantearía en el artículo 16 la necesidad de que en un plazo de 24 horas a partir de la detención se ejercieran controles sobre la legalidad de la misma y se ordenase su libertad en caso de ilicitud. Del mismo modo, restringiría la facultad de los responsables en investigación y de la persecución del delito para custodiar a personas detenidas.

*f. Medidas cautelares*

La iniciativa hacía especial énfasis en la necesidad de un sistema de audiencias del control sucesivo de la imposición de medidas cautelares. En particular, la iniciativa destacaba el

costo de 167 pesos por día para mantener a cada persona en prisión al momento de presentarse, la iniciativa registraba datos de INEGI por 90,000 personas en prisión preventiva en ese momento. Asimismo, la iniciativa incluía amplias referencias a los tratados y jurisprudencia internacionales, vinculantes para México, limitarían los requisitos de procedencia de la prisión preventiva y la estricta finalidad cautelar de la medida por ejemplo, la protección del desarrollo de la investigación con la eliminación del riesgo contra víctimas o testigos y por supuesto, garantizar la integridad del proceso. El carácter excepcional, proporcional y provisional de la prisión preventiva era también subrayado en la iniciativa.

La reforma propuesta llevaría al texto constitucional los propósitos de las medidas cautelares, a saber: “asegurar su comparecencia en juicio, el desarrollo de la investigación y proteger a la víctima, a los testigos y a la comunidad”. Igualmente impondría la reforma el requisito de bases sustantivas como la “probable existencia del hecho delictivo y la responsabilidad del imputado”. Por otra parte, también explicitaría el carácter excepcional de la prisión preventiva, en particular, su revisión periódica y su sujeción a un plazo, y en ningún caso pudiendo exceder de un año.

#### *g. Principios del proceso*

De acuerdo con el contenido de la iniciativa que se comenta, el artículo 20 constitucional se modificaría para impulsar los principios básicos de un sistema de audiencias, a saber de libertad probatoria, publicidad, la contradicción, la concentración, la continuidad, la inmediación y la imparcialidad. La incorporación de estos principios supondría la reconfiguración de los derechos de las víctimas y los acusados, uno de los aspectos más notables de la reforma sería la derogación *ipso jure* y la jurisprudencia que establecen el acuerdo “al principio procesal de intermediación procesal y salvo la legal procedencia de la retractación confesional de las primeras declaraciones del acusado producidas en tiempo suficiente de aleccionamiento o reflexiones defensivas deben prevalecer sobre las posteriores”.

#### *h. Derechos de la víctima*

De manera notable, la iniciativa preveía el impulso de la *acción penal privada*, interfiriendo en el monopolio de la acción penal.

Al igual que los derechos del imputado, los derechos de la víctima serían configurados según esta iniciativa. De manera notable, la víctima tendría derecho a “ejercer la acción penal en la forma y las condiciones” que señalasen las leyes; a recibir asesoría jurídica; a que

sus derechos sean protegidos eficazmente mediante protocolos y medidas dispuestas por el estado; a coadyuvar con el MP; a recibir atención médica o psicológica, que se hará efectiva la reparación del daño, de resguardo de su identidad o la de los testigos sea necesario para su protección, “salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa”.

La iniciativa dispondría que la persecución del delito se encontraría en todo momento bajo el control del juez y rompería con el monopolio de la acción penal al conceder a “los agentes de la autoridad que representan a los órganos públicos” y a los particulares el ejercicio de la acción penal. Haría innecesaria la querrela en caso los delitos cometidos por funcionarios públicos por el motivo de sus funciones en el supuesto de que éstos afectasen el interés general. En esos casos, “cualquier persona puede iniciar la acción penal ante la autoridad judicial”.

### 3) Transacción para una reforma de seguridad y justicia

#### *a. Política criminal y mecanismos de gestión*

La reforma constitucional incorpora diversos elementos útiles para la flexibilización del marco normativo de la política criminal.

La modificación del ingreso y conclusión de casos penales en el nuevo modelo incluye tres cambios fundamentales: 1) la modificación de mas formas de ingreso para permitir la acción penal privada; 2) la modificación de las maneras de concluir un asunto penal añadiendo criterios de oportunidad, medios alternativos de solución de conflictos y conclusiones alternativas a la sentencia en sede judicial; y 3) la modificación del baremo de prueba para el inicio del proceso.

Primero, el modelo tradicional imponía en la Constitución la función exclusiva del MP de iniciar la acción penal. Este monopolio de la acción penal se sumaba al “principio de legalidad” que requería en la investigación y persecución de todos los hechos delictivos.<sup>80</sup> El párrafo del artículo 21 constitucional dispone por primera vez la posibilidad de aplicar criterios de oportunidad para inhibir la acción penal, al contrario del criterio de legalidad que en la anterior redacción constitucional suponía la obligación del MP de perseguir todos los hechos delictivos.

<sup>80</sup> Aunque la precisión de esta interpretación constitucional es discutible, su lectura motivó la inclusión del criterio de oportunidad en el texto constitucional. Para una lectura crítica del monopolio de la acción penal en el texto constitucional, véase Héctor Fix Zamudio, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 111), 2004.

Segundo, en la reforma constitucional se concretaría la existencia de mecanismos alternativos de solución de conflictos, permitiéndose que las leyes establezcan los casos en que “se requeriría supervisión judicial”.<sup>81</sup> Además, como otra puerta de salida para las causas penales, la constitución prevé también la posibilidad de la conclusión anticipada del proceso mediante el reconocimiento de la responsabilidad del imputado.<sup>82</sup>

Tercero, la reforma constitucional dispone el cambio del baremo probatorio para el inicio del proceso penal. Una de las modificaciones estructurales más importantes que se concretaron como resultado del proceso legislativo fue la sustitución del baremo probatorio de “cuerpo del delito y probable responsabilidad” para el ejercicio de la acción penal por el “obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión”.<sup>83</sup> Este parámetro sería ahora necesario para la obtención de una orden de aprehensión y tendría que superar la contradicción en la defensa para el ejercicio de la acción penal.

Al igual que la transformación del lenguaje sobre el cuerpo del delito en la probable responsabilidad, el artículo 19 constitucional establecería ahora el término de vinculación al proceso en lugar del auto de formal prisión como la manera de referirse al momento procesal en que el juez valide el ejercicio de la acción penal en contra de una persona. Igualmente, como consecuencia de este cambio de lenguaje, se interpreta que la detención en sede judicial tiene un plazo máximo de 72 horas, aunque el plazo para dictar el auto de vinculación al proceso puede prorrogarse a petición del indiciado.

Además, la constitución no define estrictamente el baremo de prueba necesario para una sentencia condenatoria –más allá de las implicaciones del principio de presunción de inocencia– sino que se limita a estipular que “el juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado”.<sup>84</sup> Sin embargo, la constitución estipula que “cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula”.

Finalmente, en un avance también para acotar la discrecionalidad de la autoridad administrativa en materia penal, la reforma constitucional traslada el ámbito de la imposición, modificación y duración de las penas a la autoridad judicial.

---

<sup>81</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 17.

<sup>82</sup> *Ibidem*, artículo 20, apartado A, fracción VII.

<sup>83</sup> *Ibidem*, artículo 16.

<sup>84</sup> *Ibidem*, artículo 20, apartado A, fracción VIII.

### *b. Libertad personal*

De manera muy importante, se modificó el lenguaje constitucional que definía la flagrancia como base para la detención de una persona, incorporándose ahora su definición como “en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido”. La persona detenida debía ser puesta a disposición de la autoridad más cercana. Además, se ordenaría la existencia de un registro inmediato de la detención.

### *c. Medidas cautelares: presunción de inocencia y la prisión preventiva*

La reforma constitucional estableció por primera vez el carácter excepcional de la prisión preventiva, disponible sólo cuando “otras medidas cautelares no son suficientes para garantizar la comparecencia del imputado”, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos, de la comunidad, y cuando el imputado haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso”.

La constitución dispondría también los casos en que oficiosamente se debe decretar la prisión preventiva, a saber la delincuencia organizada, el homicidio doloso, la violación, el secuestro, los delitos con medios violentos como armas, explosivos y otras en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y la salud.

Es notable la transformación del lenguaje en la iniciativa presidencial para la definición de los delitos graves, respecto de este nuevo criterio material que adopta la construcción para esta medida cautelar.

### *d. Delincuencia organizada y arraigo*

Prominente en los debates legislativos se encuentra la incorporación de la definición de delincuencia organizada: “una organización de hecho de tres o más personas para cometer delitos en forma permanente reiterada en los términos de la ley de la materia”.

Una de las consecuencias inmediatas de la aplicación del régimen especial de delincuencia organizada, es una de las reformas más preocupantes que se impulsaron en la mezcla de las iniciativas del ejecutivo federal y los diputados. Se trata de la *incorporación en la constitución del arraigo*, que ahora podría ser decretado por autoridad judicial a petición del MP en casos de delincuencia organizada por un periodo de 40 días prorrogables, “siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de las personas y bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia”.

Destaca la adopción de este nuevo régimen como reacción a su rechazo por la Suprema Corte en la legislación secundaria, en el mismo aliento con que se limitaron tan

cuidadosamente las medidas cautelares y la restricción de la libertad personal sin que medie una sentencia condenatoria.

*e. La parte acusadora*

En una modificación radical del balance de poder existente entre los actores del proceso, la reforma constitucional ordenaría la existencia de jueces de control (párrafo 12° del artículo 16) donde estas nuevas autoridades deben resolver de forma inmediata las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación que requieran el control judicial, requiriéndose un registro fehaciente de las comunicaciones entre jueces y agentes del MP.

Destaca igualmente la expansión de las facultades de los cuerpos de policía para compartir con el MP la responsabilidad de investigar los delitos, aunque para hacerlo actúen en esa competencia bajo el mando de aquél.

Finalmente, como un medio de investigación no controlado, incluye la constitución, la posibilidad de que los particulares que participen en una comunicación pueden aportarlas voluntariamente a la autoridad.

*f. Los principios: derechos de imputados y víctimas*

La constitución ahora reconsiderada, establece como derecho de las víctimas y los ofendidos el proceso acusatorio oral, regido por los principios de “publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación”.

Los principios que orientan el nuevo proceso acusatorio en la constitución imponen cuatro propósitos para la justicia penal: 1) que se conozcan los hechos, 2) que se proteja al inocente, 3) procurar “que el culpable no quede impune”, y 4) el resarcimiento de los daños causados por el delito.<sup>85</sup>

La historia del proceso penal en México hace necesario que la constitución prohíba que la facultad del juez para presenciar las evidencias sea delegada.<sup>86</sup>

Igualmente, el fortalecimiento histórico del ministerio público frente a la defensa y frente a la judicatura, hizo necesaria la inclusión en la constitución de la regla de que las únicas pruebas que pueden emplearse en la sentencia de una persona son las desahogadas

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, artículo 20, apartado A, fracción I.

<sup>86</sup> *Ibidem*, artículo 20, apartado A, fracción II.

en la audiencia del juicio. En todo caso, se prevé la posibilidad de situaciones excepcionales que permitan el desahogo previo de pruebas según la regulación de la ley.<sup>87</sup>

Se prohíbe además en la constitución que el juicio se conduzca frente a un juez que ha conocido ya de los hechos, como es normal en el sistema tradicional, donde el mismo juez emite el auto de formal prisión, escucha las pruebas y dicta sentencia en el juicio. Incorporando una de las consecuencias básicas de la presunción de inocencia, la fracción quinta establece la carga de la prueba sobre la parte acusadora.<sup>88</sup>

En una revisión amplia de la comunicación *ex parte*, la constitución establece que “ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso por cualquiera de las partes sin que esté presente la otra”.

#### *g. El papel del imputado*

Además del reconocimiento explícito de la presunción de inocencia,<sup>89</sup> observa el nuevo apartado que acepta por primera vez el derecho a guardar silencio sin que éste pueda ser empleado en perjuicio del acusado. Se prevé, sin embargo la posibilidad de que la ley estipule beneficios para los imputados que puedan colaborar con la autoridad.<sup>90</sup>

Independientemente de la nulidad del valor probatorio de las actuaciones de la averiguación previa, se establece la posibilidad excepcional de que éstas se admitan en casos de delincuencia organizada “cuando no puedan ser reproducidas en juicio o existe riesgo para testigos y víctimas”.<sup>91</sup>

De manera muy importante, se establece en la constitución que “antes de su primera comparecencia ante el juez”, el imputado tendrá acceso a los registros de la investigación “con la oportunidad debida para preparar la defensa”. A partir de su detención, y cuando pretenda “recibirse la declaración o entrevistarle”, las actuaciones de la investigación no podrán mantenerse en reserva excepto en las situaciones que la ley señale “cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente reveladas para no afectar el derecho de defensa”.<sup>92</sup>

<sup>87</sup> *Ibidem*, artículo 20, apartado A, fracción III.

<sup>88</sup> *Ibidem*, artículo 20, apartado A, fracción IV.

<sup>89</sup> *Ibidem*, artículo 20, apartado A, fracción I.

<sup>90</sup> *Ibidem*, artículo 20, apartado B, fracción III.

<sup>91</sup> *Ibidem*, artículo 20, apartado A, fracción V.

<sup>92</sup> *Ibidem*, artículo 20, apartado B, fracción VI.

Destaca especialmente la aparición en el párrafo sexto del artículo 17 la obligación de todos los niveles de gobierno de garantizar “la existencia de un *–servicio de defensoría pública de calidad–*” con un servicio profesional de carrera, ordenándose además que las percepciones de la defensa pública no pueden ser menores a las de los agentes del MP.

#### *h. El papel de la víctima*

La reforma constitucional fortaleció de manera importante los derechos de las víctimas, brindándoles por primera vez la garantía de “intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley” (fracción II), también la obligación directa del MP para garantizar la protección de las víctimas, ofendidos, testigos y en general. Asimismo, permitió también a las víctimas solicitar todas las medidas cautelares, de protección y restitución de sus derechos.<sup>93</sup>

De manera muy importante, estipulaba por primera vez la facultad de las víctimas de “impugnar ante autoridad judicial” las omisiones y lesiones de MP en la investigación de los delitos sino satisfacen la reparación del daño.

Destaca también que por primera vez existía la *acción civil* en el ordenamiento mexicano, que separa la acción de reparación del daño, de la acción para promover la responsabilidad penal. Esta acción no permite la persecución privada del delito, reduciendo las aspiraciones de las iniciativas planteadas por el PRI y del PRD en el sentido de crear supuestos donde cualquier persona pueda ejercer la acción penal en situaciones concretas, como los delitos de funcionarios públicos en ejercicio de sus facultades. En todo caso, este mecanismo representaría un avance para los derechos de las víctimas y permitiría una puerta para avanzar en el combate de la impunidad. Desafortunadamente, este mecanismo se encuentra escasamente legislado.

## LA PRIMERA EXPERIENCIA INTEGRAL: CHIHUAHUA

A lo largo del segundo semestre de 2006 el Congreso del Estado de Chihuahua aprobó un amplio paquete de nuevas leyes sustantivas y adjetivas que tendrían como resultado el sistema reformado que hoy opera. El cuadro 16 identifica las fechas de reforma de las principales leyes que permiten la operación del primer sistema acusatorio del país que están en vigor para todo el territorio y para todos los delitos.

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, artículo 20, apartado C, fracción VI.

**Cuadro 16.** Cronología de reformas a la justicia penal en Chihuahua

1	Código de Procedimientos Penales	08/09/06
2	Ley Orgánica del Ministerio Público	08/22/06
3	Ley de Justicia Especial para Adolescentes	09/16/06
4	Ley de Atención y Protección a Víctimas u Ofendidos del Delito	10/21/06
5	Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad	12/09/06
6	Ley Orgánica del Poder Judicial	12/09/06
7	Ley de Justicia Penal Alternativa	12/09/06
8	Ley de la Defensoría Pública	12/09/06
9	Código Penal	12/27/06
11	Ley del Servicio Profesional de Carrera Policial del Estado de Chihuahua	04/01/09
12	Ley Reguladora de Bases de Datos Genéticos	08/20/08
13	Ley Estatal de Protección de Testigos	08/22/09
14	Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública	04/01/09

Antes de su entrada en vigor, el artículo quinto transitorio del Código de Procedimientos Penales fue reformado para extender la *vacatio legis* en los distritos judiciales distintos de Morelos por un periodo de seis meses en cada caso; de modo que la entrada en vigor para el distrito de Bravos quedó el primero de enero de 2008 y el primero de julio del mismo año en el resto del Estado.

El proceso de evaluación y ajuste de la legislación aplicable en el sistema penal reformado es de especial interés por varias razones. Primero, revela una práctica institucional saludable de los actores del sistema de justicia, e indica que reconocen el impacto de la aplicación de la ley sobre su institución. Segundo, las reformas revelan no sólo aspectos que se desea fomentar o limitar, sino que reflejan también tendencias en cada institución que trascienden el ámbito de la discrecionalidad administrativa y que se considera necesario llevar a la legislación. Es decir, las reformas legislativas pueden reflejar también la percepción que cada institución tiene respecto de su propio poder de cambio e incidencia. En este documento, será importante apreciar el grado en que las transformaciones paulatinas del sistema impulsan o impiden la consecución del modelo de la constitución federal y el tránsito hacia la autoridad coordinada, a partir de la autoridad jerárquica, para aprovechar todas las oportunidades de gestión y política criminal que ofrece el nuevo sistema de justicia penal.

Vale la pena destacar que el punto en torno del que gira la reforma procesal penal es claramente el Código de Procedimientos Penales (CPP). A partir de su aprobación en agosto de 2006 se desencadenó una serie de reformas sustantivas, adjetivas y estructurales. Vale también señalar que la Procuraduría del Estado se distinguió por ser la primera institución del sistema con un marco jurídico renovado, apenas unos días después de la aprobación del CPP. Contrasta este efecto con la posición de otros actores como el *Supremo Tribunal de Justicia*, cuya Ley Orgánica fue emitida cuatro meses después y sólo unos días antes de que entrase en vigor la reforma. En el mismo caso se encontró la *Defensoría Pública*.

Diversas disposiciones del código han sido reformadas en cinco ciclos, en las fechas señaladas en el siguiente cuadro:

**Cuadro 17.** Reformas al Código de Procedimientos Penales en Chihuahua

Ciclo de reformas	Fecha
Primera reforma	12/21/06
Segunda reforma	10/13/07
Tercera reforma	02/18/09
Cuarta reforma	08/22/09
Quinta reforma	01/30/10
Sexta reforma	02/11

Las reformas del primer ciclo posterior a la entrada en vigor del CPP (2007) se condujeron después de diez meses de implementación en el Distrito Judicial Morelos; el segundo ciclo de reformas podría contener los resultados de la implementación en todo el estado durante 2008, así como los cambios necesarios para reflejar la reforma constitucional federal en la materia; y el tercer y cuarto ciclos, conducidos ambos en un periodo de 12 meses después de la reforma de 2009, podrían reflejar un nuevo momento de aprendizaje. Un quinto ciclo de reformas se concretó en febrero de 2011.

No se hará más referencia al ciclo inicial porque se refiere a cambios de lenguaje que posiblemente reflejan la nueva redacción en el Código Penal.<sup>94</sup> Para mayor claridad, y en virtud de su relevancia frente a la reforma institucional de la Procuraduría, se han identificado las siguientes siete áreas de reforma:

<sup>94</sup> Reforma a los artículos 314, para casos de delitos contra la libertad y seguridad sexuales, agrega la exclusión de la conducta sexual de la víctima anterior o posterior al hecho; 393, sobre la referencia al Código Penal para la aplicación de medidas de seguridad para inimputables; y 430, sobre el cohecho como causal de revisión de sentencia.

- a) Sujetos: parte acusadora, defensa, víctima u ofendido.
- b) Prueba: reglas de exclusión, valoración, oportunidad.
- c) Detención o aprehensión.
- d) Medidas cautelares.
- e) Procedimiento abreviado.
- f) Salidas alternas.
- g) Recursos.

Aunque cualquier reforma en el procedimiento penal tendrá un impacto sobre el trabajo de la parte acusadora, se presentarán aquí primero aquéllas que describen directamente las atribuciones y controles sobre el trabajo de la Procuraduría en el proceso, incluyendo al MP, la Policía Ministerial y los *–medios de investigación y prueba–*. Aunque sería valioso documentar la posición de la Procuraduría en el proceso de negociación de las reformas adoptadas, el efecto de éstas en su definición de los objetivos, metas y organización es innegable.

#### 1) Sujetos: la parte acusadora

##### *a. Flujo de trabajo e información*

En cada uno de los ciclos de reforma se han modificado las facultades del MP y sus relaciones con el poder judicial. Las reformas que se discuten a continuación no representan por sí mismas un cambio en los balances del proceso penal pero sí reflejan prácticas institucionales relevantes para el proceso de transformación de la Procuraduría General de Justicia (PGJ) en la última administración.

Primero, en las reformas de 2007 se definieron detalles sobre los límites del acceso del MP a la carpeta de investigación frente al juez de garantía. La nueva disposición prevé explícitamente que puede: “apoyarse en la proyección de los medios de investigación, en instrumentos digitales de los elementos en que funda su pretensión y que obran en la carpeta de investigación”.<sup>95</sup> Aunque no está clara la motivación para la inclusión de este texto en la legislación, se presumen divergencias de opinión entre los actores procesales sobre el grado en que la carpeta puede ser empleada. Sería importante contrastar

<sup>95</sup> Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 13 de octubre de 2006, artículo 36.

esta hipótesis con el efecto de la nueva disposición para saber si el delimitar el acceso a la carpeta de investigación redujo la confrontación y amplió el éxito de los agentes del MP frente al juez de garantía. Para ello, sería adecuado documentar si durante la audiencia el agente del MP fue controlado por el juez en este punto.

Por otro lado, en este mismo ciclo de reformas se adoptaron disposiciones que garantizan el flujo de información desde el poder judicial hacia la Procuraduría: se integró la necesidad de que el poder judicial entregue un *–oficio de la sentencia condenatoria–* a la PGJ para su conocimiento.<sup>96</sup> Es importante documentar si las razones que generaron la necesidad de esta carga adicional aún persisten.

Por su relevancia en el flujo de la carga de trabajo, es importante destacar la más reciente reforma respecto de las facultades del MP y su relación administrativa con el Poder Judicial. En enero de 2010 se aprobaron cambios al CPP que permiten al MP presentar su acusación incluso antes de que se venza el plazo fijado por el juez.<sup>97</sup> Se establece además un plazo de 72 horas para que el Supremo Tribunal haga entrega de los registros de las audiencias a las partes. Este cambio impediría que las partes se vieran en la necesidad de preparar una audiencia o un recurso con restricciones adicionales de tiempo por no contar con los elementos necesarios para ello. Finalmente, la legislación añadió un plazo de ocho días para presentar la imputación.<sup>98</sup>

### *b. Órdenes de cateo*

La regla general para que se conduzca un cateo mediante orden judicial no se ha transformado sustancialmente. Se comentan aquí algunas modificaciones relevantes.

En el ciclo de reformas de 2007, las reglas para inspecciones de lugar cerrado sin orden judicial explicitaron la necesidad de que quien habite el lugar *–autorice–* el ingreso de la autoridad por temor de su seguridad<sup>99</sup> *–tornándose insuficiente la decisión de la autoridad de que existe riesgo para la seguridad de una persona–* y se añade la posibilidad

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, artículo 41: “En su caso, el juez de garantía deberá remitir copia autorizada de la sentencia firme [...] a la Procuraduría General de Justicia en el Estado, para su conocimiento”. Una disposición similar aplica al juez de juicio oral en el artículo 378: “deberá remitir copia autorizada de la sentencia firme [...] a la Procuraduría General de Justicia en el Estado, para su conocimiento”.

<sup>97</sup> *Ibidem*, artículo 285.

<sup>98</sup> No se tiene información sobre la necesidad o las implicaciones de este cambio.

<sup>99</sup> Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, artículo 244, fracción III.

de ingresar al domicilio cuando existan datos que revelen la comisión flagrante de un delito perseguido de oficio.<sup>100</sup>

Más adelante, en el segundo ciclo de reformas se agilizó la emisión de órdenes de cateo al eliminarse la necesidad de una constancia escrita de la autorización y habilitándose su práctica con una autorización judicial emitida por cualquier medio.<sup>101</sup> Destaca también la adición de la posibilidad de que en las órdenes de cateo se incluyesen personas y la *flexibilidad añadida* al requisito de “la determinación concreta” del lugar para quedar sólo como “el lugar”.<sup>102</sup>

Finalmente, en el último ciclo de reformas, encontramos que el artículo 238 añadió a la lista de lugares donde es posible hacer inspecciones sin orden judicial: “talleres, lugares de depósito de chatarra vehicular o autopartes, así como de locales de venta de vehículos”.

La lectura de estas reformas sugiere que existieron desacuerdos entre los actores del sistema respecto de la ejecución de órdenes de cateo. Presumiblemente, las reformas llevarían a un empleo más exitoso de este recurso de investigación por parte de la Procuraduría.

### *c. Autonomía de la policía ministerial*

De gran importancia resultan las reformas al código respecto de la relación del MP con la Policía Ministerial. Desde el primer ciclo de reformas se incluyó en el texto del código las facultades de la policía ministerial para “realizar inspecciones personales sobre el detenido y recoger los objetos que tenga en su poder”. Se faculta además a la policía ministerial para inventariar los objetos; “si así lo considera conveniente” firmar el inventario; y, finalmente poner los objetos a disposición del agente del Ministerio Público”.<sup>103</sup>

Como límite a las facultades de la policía ministerial, se estipula que no podrá realizar “manipulación alguna” ni practicará peritajes “de propia autoridad”.<sup>104</sup>

La libertad que este texto parece atribuir a los oficiales de policía ministerial parece anticiparse a la inserción en febrero de 2009 del nuevo texto constitucional respecto

<sup>100</sup> *Ibidem*, artículo 244, fracción IV.

<sup>101</sup> El lenguaje empleado sustituye la “copia de la resolución que autoriza” por “una constancia de la autorización”. *Ibidem*, artículo 240.

<sup>102</sup> *Ibidem*, artículo 239, fracción II.

<sup>103</sup> *Ibidem*, artículo 114.

<sup>104</sup> *Ibidem*, artículo 114, fracción V.

de la relación del MP con la policía. En 2009 se añadió una referencia al texto constitucional relativa a los límites de las facultades de esta última para recabar información. El texto constitucional al que se hace referencia establece que “[l]a investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”. Este cambio, necesario para incorporar el nuevo texto en la constitución federal, no parece cambiar la relación que ya operaba en Chihuahua respecto de la Policía Ministerial. No parecen haberse incorporado reformas que permitan a la Procuraduría acceder a mayor información generada por las policías preventivas del Estado.

#### *d. Igualdad de armas*

En el tercer ciclo de reformas (2009) se incorporó un interesante recurso para resguardar la secrecía de las investigaciones judicializadas. El régimen original del código permitía un plazo de reserva no superior a diez días sin control judicial; ni permitía la presentación de evidencia en juicio sin que el imputado hubiese tenido la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa.<sup>105</sup>

El artículo 230 reformado incorporó un complejo régimen donde el MP puede solicitar al juez que se declare el secreto de la investigación por un plazo que no afecte el derecho de defensa del imputado. La reserva se revisará de oficio cada mes. La reserva de datos diversos de los intervinientes no puede extenderse más allá de la acusación. La protección de personas, sin embargo, puede extenderse hasta el momento mismo de su comparecencia. Este tema cae dentro del ámbito de la Ley Estatal de Protección a Testigos,<sup>106</sup> que estipula la posibilidad de comparecencias en audiencias privadas.

La *acción de revisión* de la medida se concede en favor del imputado si considera vulnerado su derecho a la defensa.<sup>107</sup> En suma, la nuevas regulación de la reserva de investigaciones permitirá la presentación de evidencia en audiencia si el imputado puede ejercer su derecho de defensa *a posteriori*.

---

<sup>105</sup> Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 9 de agosto de 2006, artículo 230.

<sup>106</sup> Ley Estatal de Protección a Testigos, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 22 de agosto de 2009.

<sup>107</sup> *Ibidem*, artículo 35, fracción III.

*e. Datos genéticos*

También en el tercer ciclo de reformas se adoptaron normas para el acopio y preservación de bases de datos genéticos bajo el resguardo de la Procuraduría.<sup>108</sup> Aunque no se cuenta aún con información sobre la actividad de este sistema de registro, presumiblemente se trata de una herramienta con un gran potencial de incidencia en la calidad de la persecución penal.

Puede apreciarse cómo en el periodo de implementación de la reforma, se ha dotado a la función ministerial de herramientas que permiten una labor de investigación más ágil y un acceso más libre a los medios de investigación. Sería importante adoptar también como parte del proceso continuo de revisión de la legislación, los mecanismos que permitan identificar el empleo de estas nuevas atribuciones, por ejemplo, *a*) la pertinencia del cambio legislativo con base en el comportamiento de órdenes de cateo obsequiadas, negadas y ejecutadas; *b*) el comportamiento de la frecuencia de cateos sin orden judicial frente a los cateos mediante dicha orden. Igualmente, una vez que ha comenzado a operar el Sistema Estatal de Registros de ADN, sería óptimo que se identificaran los casos donde se emplea dicha evidencia, para maximizar su potencial como herramienta de investigación.

2) Prueba

Por las implicaciones que tiene la regulación de la prueba para la administración del trabajo de la parte acusadora, se discute ahora cómo la normatividad ha transformado los balances en el proceso penal y la labor de la Procuraduría.

*a. Valor probatorio de los registros de investigación*

En el primer ciclo de reformas se detalla el efecto de los registros de entrevistas a testigos. Se explicitaba en el texto original que carecerán de todo valor probatorio. Destaca por su importancia la eliminación en 2007 de la regla que estipulaba que los registros de las entrevistas a testigos que hiciera la policía ministerial no tendría “por si mismo valor probatorio alguno”.<sup>109</sup> Es importante explicar cómo se decidió que esta reforma legislativa allanaría el camino del MP. Posiblemente, el nuevo lenguaje denota inercias internas

<sup>108</sup> La Ley Reguladora de la Base de Datos Genéticos para el Estado de Chihuahua fue aprobada en agosto de 2008, pero el 1 de abril de 2009 se estableció un plazo de 180 días para que comenzara a funcionar el Sistema Estatal de Registros de ADN.

<sup>109</sup> Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, artículo 114, fracción v.

que resultaron difíciles de combatir exclusivamente mediante políticas, incentivos o normatividad internas. El resultado ha sido incrementar las facultades del juez para valorar el peso de los registros policiales de manera autónoma; pero especialmente abre el campo para que se genere la expectativa de que dichos registros no podrán ser descartados como prueba, incluso si no se logra introducir la evidencia directa. Este cambio, por sí sólo, podría impactar el balance de incentivos en la Procuraduría y sería prudente dar seguimiento a su impacto.

Más adelante, en el tercer ciclo de reformas que coincide con los cambios en la constitución federal, se explicitó de manera contraria a la reforma anterior que la confesión del imputado sin la presencia de su defensor carecía de todo valor probatorio. Se añadió además la admisibilidad de las comunicaciones privadas en los términos de la constitución federal<sup>110</sup> y se incorpora el lenguaje constitucional que sustituyó al lenguaje del “cuerpo del delito y la probable responsabilidad” por “datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión”.<sup>111</sup>

#### *b. Prueba anticipada*

Como una importante modificación al sistema de incentivos originalmente planteado en el código de procedimientos penales, los últimos dos ciclos de reforma han abierto oportunidades más amplias para la introducción de pruebas anticipadas, algunas como consecuencia de las reglas especiales para la protección de testigos e intervinientes.

Primero, se añade a las circunstancias que pueden justificar la prueba anticipada, el hecho de que “se trate de un interviniente o testigo en riesgo al cual sea imposible dar protección de otra forma”.<sup>112</sup> Se permite también el empleo de testimonios especiales en los casos de menores de 18 años y para *víctimas de cualquier delito*, eliminándose la restricción anterior para delitos de violación y secuestro.<sup>113</sup> Se añade también la posibilidad de que no sean sólo víctimas sino intervinientes. A cambio de este esquema de protección se elimina la posibilidad de tomar *testimonios remotos*. Para asegurar la concordancia de

---

<sup>110</sup> *Ibidem*, artículo 352.

<sup>111</sup> *Ibidem*, artículo 280.

<sup>112</sup> *Ibidem*, artículo 267.

<sup>113</sup> *Ibidem*, artículo 341, haciendo referencia al procedimiento del artículo 24 de la Ley Estatal de Protección a Testigos, que indica que se debe declarar a las personas protegidas en sesión privada.

las nuevas medidas, se incluyó una excepción a la regla general de igualdad entre las partes.<sup>114</sup> La aplicación razonable de estas excepciones debiera ser objeto de escrutinio para asegurar que exista regularidad en la selección de casos y circunstancias donde la Procuraduría considera necesaria la aplicación de estos procedimientos especiales.

Como corolario a las reglas que protegen la participación de intervinientes en la audiencia, se explicitó como deber de los testigos el de declarar, las medidas específicas de protección de las que deben ser objeto por parte del MP,<sup>115</sup> así como facultades y responsabilidades específicas de este último sobre el tema.<sup>116</sup>

Un indicio de la necesidad de las medidas de protección descritas sería la imposibilidad de la Procuraduría de contar con testigos dispuestos a declarar en audiencia. Aunque los datos proporcionados no permiten establecer las causas por las que una carpeta no es judicializada con éxito, sería oportuno generar los datos que permitan valorar el impacto de las medidas de protección en este escenario.

A la par de la reforma procesal, se aprobó el 22 de agosto de 2009 la Ley Estatal de Protección a Testigos, con deberes y medidas concretas para el MP, los jueces y otras autoridades. Se comentará su impacto y contenido más abajo.

El proceso de ajuste en los incentivos para recabar y presentar pruebas durante el juicio siguió avanzando en el último ciclo de reformas en enero de 2010. Se añadió al coimputado entre las personas de quienes se puede solicitar comparecencia además de la lectura de su declaración anticipada;<sup>117</sup> se añadió al MP entre las instancias ante quienes puede declarar anticipadamente el coimputado sustraído o sentenciado por el mismo hecho;<sup>118</sup> se añade a declarantes cuya integridad pueda inferirse en riesgo;<sup>119</sup> y la declaración del imputado ante el MP o el juez.<sup>120</sup>

Se añadió además un lenguaje general que define el alcance de la prueba anticipada para incluir “los registros donde consten las declaraciones de coimputados que contengan

<sup>114</sup> *Ibidem*, artículo 13, que estipula la aplicación del principio “salvo las excepciones que autoriza este Código, y las derivadas de la Ley Estatal de Protección a Testigos”.

<sup>115</sup> *Ibidem*, artículo 334.

<sup>116</sup> *Ibidem*, artículos 83 y 106.

<sup>117</sup> *Ibidem*, artículo 363, fracción I.

<sup>118</sup> *Ibidem*, artículo 363, fracción IV.

<sup>119</sup> *Ibidem*, artículo 363, fracción VI.

<sup>120</sup> *Ibidem*, artículo 363, fracción VII.

testimonios de hechos atribuibles a un tercero o a un coimputado”.<sup>121</sup> Se modifica así la prueba susceptible de valoración: “considerando en su caso, los elementos de prueba, que por cualquier medio fueron desahogados durante la audiencia de debate de juicio oral”.<sup>122</sup>

### *c. Ley de protección a testigos*

A la par de las reformas procesales se aprobó la Ley Estatal de Protección a Testigos. Esta legislación establece la responsabilidad principal del MP por la aplicación de las medidas de seguridad de testigos e intervinientes.<sup>123</sup> El procedimiento para la determinación de las medidas consiste en el deber del agente del MP de informar el riesgo en que se encuentra el interviniente potencial.<sup>124</sup> Se estipula además que todas las autoridades tienen el deber de colaborar con éste.<sup>125</sup>

En particular, es facultad de la Subprocuraduría de Derechos Humanos y Protección a Víctimas elaborar los protocolos de atención e “informar al MP de la necesidad de modificar alguna de las medidas”.<sup>126</sup> La decisión sobre las medidas de protección recae en el MP y puede ser objeto de un *recurso de revisión* mediante la acción del solicitante, del imputado o del propio MP en caso de que las medidas sean dictadas por el juez.<sup>127</sup> La ley dispone que los recursos financieros para la protección de testigos se concentren en la Dirección Administrativa de la Procuraduría.<sup>128</sup>

### 3) Sujetos: defensa

En la arquitectura original del Código de Procedimientos Penales, la igualdad de armas y, en general, la igualdad de las partes y el acceso a la defensa técnica, juegan un papel muy importante como contrapeso e incentivo para la labor de la parte acusadora. En los ciclos de reforma del código, estos esquemas de balance y control han experimentado transformaciones interesantes, cuyo impacto en el trabajo de la Procuraduría es de fun-

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, artículo 267.

<sup>122</sup> *Ibidem*, artículo 333.

<sup>123</sup> Ley Estatal de Protección a Testigos, artículo 3º.

<sup>124</sup> *Ibidem*, artículo 6º.

<sup>125</sup> *Ibidem*, artículo 7º.

<sup>126</sup> *Ibidem*, artículo 29, fracción VII.

<sup>127</sup> *Ibidem*, artículos 34 y 35, fracciones I-III.

<sup>128</sup> Sería óptimo documentar el flujo de recursos dedicados a esta función.

damental importancia. Sin duda, la ausencia de una defensa fuerte impacta sobre la existencia de controles redundantes para la calidad de la información con potencial de servir de fundamento para una acusación o la decisión sobre la culpabilidad o inocencia del imputado.

El primer ciclo de reformas fortaleció la presencia de la defensa, al eliminar la posibilidad de que la persona de confianza del imputado intervenga de manera preferente sobre el defensor.<sup>129</sup> La persona de confianza sería eliminada por completo en 2010.<sup>130</sup> Otra de las medidas que contribuyó en la misma dirección fue la disposición que ordena la igualdad de percepciones entre la parte acusadora y la defensa, añadida en 2009.<sup>131</sup>

Al contrario de estas modificaciones, resaltan dos cambios potencialmente riesgosos respecto del momento en que se considera que el derecho a la defensa es exigible. Primero, el texto de la fracción IV del artículo 124 sustituye “desde el momento de la detención” por “desde el primer acto del procedimiento”. Se suman además los siguientes cuatro cambios: 1) para dar a conocer derechos al “detener a una persona” y añade la posibilidad de que esto se haga “antes de entrevistarla en calidad de imputado”; 2) el cambio en la fracción VII sustituye “tomar decisión de declarar con asistencia de su defensor” por “tomar la decisión de declarar”; 3) el artículo 7º refirió los alcances de la defensa técnica para eliminar como punto de inicio de la exigibilidad del derecho desde el momento de “cualquier actuación policial ... que señale a una persona como posible autor” para indicar “desde su detención comparecencia”; y 4) como corolario, el mismo artículo establece que el derecho de la presencia del defensor no será exigible en todos los actos de la investigación desformalizada.<sup>132</sup>

Estos cambios en las reglas de acceso a la defensa deben leerse a la luz de las facultad conferida a la policía ministerial para “documentar toda la información” proporcionada por el detenido.<sup>133</sup>

<sup>129</sup> La reforma del artículo 146 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua establece que será el defensor quien “lleve la voz de la defensa”.

<sup>130</sup> *Ibidem*, artículo 139.

<sup>131</sup> *Ibidem*, artículo 13.

<sup>132</sup> *Ibidem*, artículo 7º: “No será exigible la presencia del defensor en todos los actos de la investigación desformalizada, excepto en los supuestos de los artículos 262 y 298 de este ordenamiento. Sin embargo, en todo momento tendrá acceso a los antecedentes de la investigación”.

<sup>133</sup> *Ibidem*, artículo 137.

Dos importantes consecuencias resultan de estos cambios. Por un lado, sería posible que un persona sea entrevistada sin la presencia de su abogado por omitirse en la ley la necesidad de que se le informe de su derecho desde el primer momento. Aunado a esto, desaparece la necesidad de que un abogado asista al entrevistado en calidad de imputado sobre la conveniencia de declarar en la sede ministerial. Parece que estas modificaciones afectan principalmente a la defensa, pero en realidad, la ausencia de la labor del defensor como control sobre la calidad de la información recibida en sede ministerial transfiere al MP la responsabilidad originalmente diseñada como compartida con la defensa. Cabe señalar que la constitución federal prevé la presencia del defensor: “tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado... incluso desde el momento de su detención”. Una lectura del texto del CPP implicaría que nunca sería el caso que una persona detenida sea entrevistada sin tener la calidad de imputado; pero que en todo caso, en la decisión de declarar no podrá asistirle el defensor. Esta regulación vuelve la protección del derecho al silencio de difícil articulación: ¿en qué momento se vuelve la información obtenida violatoria del derecho fundamental del imputado y por ende, susceptible de ser excluida en juicio?

Igualmente, sería de gran importancia para procurar el desarrollo del sistema acusatorio, el que la institución documente el resultado de estos cambios en la efectividad del ejercicio de la acción penal. Un componente de dicho proceso de documentación puede ser la variación en el avance de los casos en las fases preliminares del proceso penal es decir, el comportamiento de la tasa de éxito en la vinculación a proceso y en su caso, de las maneras de conclusión del proceso aislando los casos donde la calidad de imputado se asignó al entrevistar una vez que se encontraba en la sede ministerial; o aquéllos donde el entrevistado decidió declarar en calidad de imputado sin la presencia de su defensor.

#### *a. Acceso al imputado*

Además de las modificaciones paulatinas de la defensa, que transfieren responsabilidad sobre la Procuraduría, se han transformado también las reglas sobre flagrancia. En el primer ciclo de reformas se eliminó la necesidad de que una orden por escrito autorizara la inspección de personas detenidas. En el segundo ciclo de reforma, como en el caso de la orden de cateo, se permitió la adopción de un sistema ágil para la emisión de órdenes de aprehensión (CPP, 163). Del mismo modo, se faculta expresamente a la policía ministerial para hacer inspecciones personales y recoger y conservar evidencias.<sup>134</sup> Igualmente se

---

<sup>134</sup> *Ibidem*, artículo 114.

ingresa en el CPP el deber de la policía ministerial para ingresar los datos del detenido en el registro de detenciones (CPP, 113).

Sin embargo antes de este cambio para mejorar la gestión se adoptaron cambios que incrementaban el acceso potencial de la policía y los agentes del MP a las personas en calidad de detenido. La modificación del supuesto de flagrancia representa otra importante alteración al diseño de incentivos del sistema como se concibió originalmente. A la luz del cambio al artículo 137 comentado arriba, para que la policía pueda documentar la información obtenida en entrevista con la persona sin su defensor, resulta de especial interés que el concepto de flagrancia para detener personas sin orden judicial haya cambiado para quedar en los siguientes términos:

Quien fuere sorprendido al cometerlo o fuere detenido inmediatamente después de la comisión del mismo, tomando en cuenta para ello el tiempo en que ocurrieron los hechos, el lugar y las circunstancias del caso, que permitan presumir, en base al señalamiento a los hechos, que la persona que se detiene, se encuentra involucrada en el delito.<sup>135</sup>

Se añade además una definición de “inmediatamente” como: “el lapso comprendido entre el momento de la ejecución del delito y el de la detención, el que podrá realizarse en minutos, horas o incluso días, según las circunstancias del caso, siempre y cuando no se hayan suspendido las actividades de investigación policial tendentes a la localización y detención del probable interviniente”.<sup>136</sup>

La nueva redacción del código retoma las tres alternativas de la redacción original, es decir: 1) que la persona sea sorprendida en el momento de cometer el acto; 2) o sea perseguido inmediatamente o 3) exista un señalamiento. El cambio entre las dos cláusulas implica primero que se abandona el plazo de 48 horas perentorio para la detención en flagrancia; el mecanismo para determinar la continuidad radica en que no se interrumpan las investigaciones policiales; y se elimina la condición de que el señalamiento sea por una víctima, testigo o participe para sustituirse por un criterio “con base al señalamiento a los hechos”.

Es verdad que el nuevo criterio de flagrancia no es necesariamente más laxo que el descrito en el código original. Es claramente más complejo y la decisión de su aplica-

<sup>135</sup> Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 30 de enero de 2010, artículo 165.

<sup>136</sup> *Ibidem*, artículo 165, fracción II.

ción en cada caso dependerá de la claridad de las políticas institucionales al respecto. Para la definición o revisión continua de las mismas, sería óptimo que existiese una noción de la variación en las detenciones y su resultado final antes y después de esta reforma al CPP.

*b. Modificaciones sobre la gestión de la carga de trabajo.*

*Procedimiento abreviado, salidas alternas*

El proceso penal reformado ofreció la posibilidad de que las partes optarán por mecanismos diversos para concluir las disputas de carácter penal, además del juicio o el procedimiento sumario que operaban en el sistema tradicional. Estas medidas son fundamentalmente el empleo de criterios de oportunidad, la celebración de acuerdos reparatorios bajo la supervisión judicial y la suspensión del procedimiento a prueba.

Las diversas maneras de gestionar el proceso penal han sufrido sólo modificaciones menores desde que inició la vigencia del nuevo sistema.

En primer lugar, en el primer ciclo de reformas se amplió la oportunidad de solicitar el procedimiento abreviado (CPP, 388). Se hicieron algunos ajustes para hacer esta posibilidad compatible con la estructura de la audiencia de vinculación (formulación de acusación): al formularla, el agente del MP puede solicitar la celebración del procedimiento abreviado; si no hay éxito en la celebración de dicho procedimiento, se citará nuevamente a audiencia intermedia.<sup>137</sup>

*c. Acuerdos reparatorios*

Este mecanismo de conclusión de causas se modificó en el segundo ciclo de reformas para facultar a “las partes” sobre casos graves de incumplimiento (CPP 200). Sería importante determinar si esta norma atribuye nuevos deberes al MP para supervisar el cumplimiento de los acuerdos, en favor de las víctimas.

Más adelante, en el cuarto ciclo de reformas, se excluyó de los delitos susceptibles de esta forma de conclusión, el robo de vehículos y autopartes, así como otras conductas asociadas con éstos; y además daños por incendio, inundación; y delitos con placas y engomados (CPP, 197).

También en el último ciclo de reformas se incluyó el cumplimiento de la suspensión a prueba entre las causales de extinción de la acción penal (CPP, 82). Se añade además

---

<sup>137</sup> *Ibidem*, artículo 300.

las condiciones del pago de daño material así como el cumplimiento de otras condiciones (CPP, 209) y se abre la posibilidad de que el plan de reparaciones sea negociado entre las partes, en lugar de que sea propuesto por el imputado (CPP, 203).

#### 4) Medidas cautelares

Las medidas cautelares en el nuevo sistema representan un cambio respecto de la autoridad del MP, en tanto que éste carece en general de facultad para dictarlas. Es la autoridad judicial quien es responsable de su determinación. El MP, sin embargo, tiene facultades para retener a una persona detenida en flagrancia por hasta 96 horas con el fin de iniciar un proceso en su contra. Este esquema general no ha sido transformado de manera importante en los ciclos de reforma al código de procedimientos penales. Sin embargo, algunas modificaciones sugieren que ha sido necesario imponer medidas más restrictivas a los imputados y extender las razones por las que dichas medidas se pueden imponer.

Aunque no sería razonable esperar que la parte acusadora supla a una sección de trabajo social que pueda determinar el riesgo que cada imputado representa para la integridad del proceso, sí le compete una política interna para solicitar las medidas cautelares efectivas y proporcionales para el caso, habida cuenta del conocimiento con el que cuenta del imputado. Mientras que las medidas laxas entorpecen la acción de la justicia por generarse un riesgo de evasión del imputado, las medidas invasivas generan una carga adicional en la gestión y acercan a las medidas cautelares a un efecto punitivo.

En el primer ciclo de reforma se estableció que las resoluciones de medidas cautelares deben dictarse siempre en audiencia –cerrándose la posibilidad anterior a que se resolvieran por escrito; especificar las condiciones en las que se deben cumplir– lo que implica un punto adicional de discusión en la audiencia correspondiente (CPP, 175).

Respecto de los factores de riesgo que el juez debe considerar para determinar la pertinencia de la medida, se incluye lenguaje explícito que establece el riesgo de la integridad de los testigos (CPP, 172); se añade la magnitud de las sanciones, la inobservancia de cualquier medida cautelar anterior o desacato a alguna orden (CPP, 172); y se estipula que la falta –y no la falsedad, como se redactó originalmente– de información del domicilio del imputado implica la presunción de sustracción (CPP, 126).

A pesar de que el segundo ciclo de reformas introdujo una configuración compleja a las causales que permiten presumir el riesgo del imputado, el tercer ciclo de reformas añadió diversas condiciones. Primero, se sumó como factor de riesgo la existen-

cia de procesos abiertos, acuerdos reparatorios en ejecución –excluyéndose aquí los celebrados en el Centro de Justicia Alternativa– o condiciones de suspensión por cumplir (CPP, 172).

El cuarto ciclo de reformas fue aún más lejos en la determinación del riesgo y estipuló que: *a*) la obligación del juez de ordenar prisión preventiva por incumplimiento de medida cautelar –sin importar la medida o la razón del incumplimiento– (CPP, 173); *b*) el carácter no revisable de esta medida (CPP, 178); *c*) incrementa la discreción del juez para sustituir la medida solicitada por el MP, escuchando para ello a la víctima: “En el caso de que el Ministerio Público solicite alguna medida cautelar y el juez no esté de acuerdo en imponerla, éste podrá imponer otra que considere eficaz para sujetar a proceso al imputado, escuchando previamente a la víctima u ofendido o al acusador coadyuvante”.<sup>138</sup>

Igualmente, se sustituyó el texto “El juez podrá dictar” por “El juez dictará” en el artículo 169, sugiriendo la reducción de la discreción judicial para decidir si debe o no dictarse una medida.

Se integra además el deber del MP de fijar caución si no se presentará al detenido ante el juez, sustituyéndose “sin perjuicio de que pueda fijar una caución” por “y fijarle una caución”.<sup>139</sup> Esta lectura es consistente con el cambio al artículo 34 donde se elimina “y si se hubiere consignado garantía”.

El cambio más importante en esta materia, sin duda, es el cambio en la definición de delitos graves. Al inicio de la vigencia del nuevo sistema, la gravedad del delito dependía de una pena corporal con media aritmética de siete años. En el último ciclo de reformas al Código, esta media aritmética quedó reducida a tres años (CPP, 166). Sin discutir los méritos de esta decisión, es importante observar su impacto directo en la gestión de la parte acusadora. Mientras más grande sea el universo de los delitos graves, más difícil será aplicar una política de prioridad que permita a la Procuraduría canalizar más recursos donde más se necesitan. Una vez transcurrido un tiempo razonable, será importante evaluar específicamente los efectos que este cambio tendrá en la gestión de las carpetas de investigación.

---

<sup>138</sup> *Ibidem*, artículo 171.

<sup>139</sup> *Ibidem*, artículo 167.

## 5) Posición de la víctima

Los derechos de la víctima han sido un foco de atención de la actual administración. Durante los ciclos de reforma del CPP, se han introducido numerosas condiciones que favorecen la participación de la víctima en la investigación y el proceso.

En el primer ciclo de reformas se amplió la participación de las víctimas u ofendidos a la fase de ejecución y se incrementó su posibilidad de ser llamados a audiencia bastando que conste en los registros del Supremo Tribunal de Justicia, registro de su domicilio. Además, se extiende la participación de la víctima incluso ante una decisión de no vinculación.<sup>140</sup>

Posteriormente, en el segundo ciclo de reformas se añade la referencia a la Ley Estatal de Protección a Testigos (CPP, 342) y se añadió la obligación principal del MP de proteger a los intervinientes en el proceso penal.

Por último, en el cuarto ciclo de reformas se incrementó la participación de la víctima en el proceso. Primero, se sustituyó a la víctima u ofendido por el “coadyuvante” (CPP, 387 y 390). Además, se permite a la víctima participar en la audiencia de cierre (CPP, 370). Se añade del deber explícito del juez para explicar a las víctimas el desarrollo de la audiencia (CPP, 389). De manera muy importante, se añade la aplicación de las garantías reales o personales al pago de la reparación del daño así como un plazo de tres meses para su pago (CPP, 385). Además de estas modificaciones, el cuarto ciclo de reformas añade la referencia a la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida sin Violencia (CPP, 342 *bis*) respecto de las medidas de protección que debe adoptar el MP en casos de delitos que involucren violencia contra las mujeres.

En los derechos de la conducción de las audiencias, se extiende la legitimación de víctima u ofendido al conviviente de dos años (CPP, 120); se establecen los momentos para la identificación (individualización) de la víctima junto con la explicación por parte del juez de sus derechos (CPP, 277). Se amplía además el plazo para constituirse como coadyuvante a cualquier momento del proceso (CPP, 122), salvo para ejercer los derechos de la audiencia intermedia, en cuyo caso deberá constituirse diez días antes de la misma (CPP, 301).

El poder de acción en la víctima se concreta de modo más claro mediante la inclusión de la acción civil en el último periodo de reformas. Su entrada en vigor estaba prevista 180 días después de la publicación del decreto (31 de enero de 2010).

<sup>140</sup> *Ibidem*, artículo 121.

*a. Ampliación de la querrela*

El último ciclo de reformas amplió el ámbito de los delitos cuya persecución depende de la voluntad de la víctima u ofendido. Entre las modificaciones más relevantes se encuentra el ingreso a esta categoría de los delitos de violencia familiar, lesiones que no tarden más de 60 días en sanar –desaparece el requisito de que no pongan en peligro la vida– y se añade allanamiento de otros lugares distintos del domicilio. Resalta también la eliminación de esta lista de los delitos de daños por incendio y el delito de extorsión (CPP 219). Podría sugerirse que considerando la relevancia de la participación de la víctima en la persecución de los delitos que precisan de querrela, se esperaría que aunque se iniciasen menos carpetas de investigación por estos delitos, se incrementase relativamente su tasa de conclusión favorable.

*b. Acción civil*

La normatividad respecto de la acción civil entrará en vigor 180 días después de su publicación de acuerdo con el segundo transitorio, el 30 de enero de 2010. Este mecanismo será una importante herramienta de afirmación de los derechos de la víctima y un medio útil para la descongestión de los actores en el proceso penal.

La acción reparatoria podrá ejercerse en los tribunales penales o civiles. Si la víctima no presta declaración testimonial u otros medios de prueba que requieran su presencia, o su ausencia en la audiencia de formulación de imputación, u otra donde sea necesaria su presencia, la acción civil podrá ejercerse solamente en los tribunales civiles.

El cambio inmediato que representa la incorporación de la acción civil es la transferencia de la responsabilidad del litigio de la reparación del daño a la defensa pública, si así lo delega el titular de la acción y carece de recursos,<sup>141</sup> Con este cambio, la responsabilidad de la Procuraduría en el juicio penal continuará con la especialización en el ejercicio de la acción penal. La generación de información que permita identificar el impacto de esta reforma será de gran importancia.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> *Ibidem*, artículo 439.

<sup>142</sup> Del mismo modo, admitiendo que la competencia de la Procuraduría en el asunto no esté clara, será importante generar información que permita identificar el impacto para las víctimas y la reparación del daño.

## EL AVANCE DE LA REFORMA EN MÉXICO

El propósito claro de la reforma constitucional de 2008 se acentúa en la circunstancia presente de violencia e inseguridad en el territorio. A casi tres años de haberse aprobado este cambio constitucional, ha pasado 40% de la *vacatio legis* de ocho años que se estableció en los artículos transitorios para transformar el sistema de justicia penal. Sin embargo, pocas entidades federativas han avanzado con profundidad hacia el nuevo régimen procesal:

**Cuadro 18.** Estado de implementación de la reforma penal en los estados

Estado	Fase I	Fase II	Fase III	Otras fases
Baja California	1 de febrero de 2010 en Mexicali.	1 de febrero de 2011 en Ensenada.	1 de febrero de 2012 en Tijuana, Tecate y Rosarito	
Chihuahua	Distrito Morelos, 1 de enero de 2007.	Distrito Bravos, 1 de enero de 2008.	Resto de territorio 1 de julio de 2008.	
Durango	Distrito judicial con cabecera en Victoria, 14 de diciembre de 2009.	Sin reglas de expansión.		
Estado de México	1 de agosto de 2009 en Toluca, Lerma, Tenancingo y Tenango del Valle.	1 de febrero del 2010 en Chalco, Otumba y Texcoco.	1 de agosto de 2010 en Nezahualcóyotl, El Oro, Ixtlahuaca, Sultepec y Temascaltepec.	1 de febrero de 2011 en Tlalnepantla, Cuautitlán y Zumpango; y 1 de agosto de 2011 en el resto del territorio.
Morelos	20 de octubre de 2008 en el primer distrito judicial.	1 de junio de 2009 en Cuautla y Yautepec.	1 de febrero de 2010 en el resto de los distritos.	
Nuevo León	Todos los delitos no graves (especificados en el 16 bis del Código Penal) desde el 29 de abril de 2004.	Sin reglas de expansión.		
Oaxaca	6 de septiembre de 2007 para los distritos judiciales del Istmo.	Sin reglas de expansión.		
Zacatecas	Distrito 1, 5 de enero de 2009	Distrito 2 y 7, 1 de julio de 2011.	Resto del territorio, 7 de enero de 2013.	

El estado de Yucatán reformó su constitución y algunas leyes secundarias en marzo de 2011, pero aún no se aprueba ni entra en vigor el Código de Procedimientos Penales.

En el cuadro anterior puede verse que sólo los estados de Chihuahua y Morelos han implementado la reforma procesal penal en la totalidad de su territorio. Diversos estados han elegido un régimen de *vacatio legis* que depende de la suficiencia presupuestal. Aunque el criterio geográfico ha privado en la mayoría de los estados para diferir la vigencia del Código, destaca el criterio material del estado de Nuevo León donde se ha empleado un nuevo régimen procesal para los delitos con penalidad menor a cinco años de prisión que admitan pena alternativa.

## CONCLUSIONES

La reforma procesal penal se encuentra aún en un momento incipiente, ha sido experimentada sólo en ocho estados de la república y sólo en dos de éstos, se encuentra operando ya en todo el territorio. Cualquiera de las conclusiones que puedan estimarse como consecuencia de la operación del nuevo sistema penal deben considerar este factor. Se proponen aquí algunos principios para pensar sobre el futuro de la reforma del proceso penal:

- a) La implementación de la reforma de la justicia penal es un fin en sí misma, en tanto que se ha convertido ya en un mandato constitucional. Su cumplimiento es una meta del Estado de derecho. Sólo en lo que respecta al proceso penal ordinario —excluyendo de estos comentarios el régimen excepcional para la delincuencia organizada— la reforma es además, un parámetro incuestionable de avance en la protección de derechos de víctimas y acusados.
- b) La consecución de la reforma en materia penal debe aspirar a fines allende su propia implementación. De manera prominente, debe aspirar a contribuir en el abatimiento de la impunidad. Renunciar a esta aspiración implica proponer la ineficacia del sistema de controles penales dentro de la constelación de mecanismos de rendición de cuentas.
- c) El sistema penal debe adaptar sus recursos para enfrentar de manera más eficiente los delitos más graves y los que afectan a la población en mayor vulnerabilidad —que pueden ser también los delitos más difíciles de probar, los más

difíciles de perseguir. Puede comenzarse por un seguimiento puntual de la conducta de la persecución penal en el caso del homicidio como un indicio de la salud de nuestro sistema.<sup>143</sup>

- d) El sistema tradicional ofrece mecanismos muy limitados para tomar e implementar decisiones de política criminal porque se presume la obligación legal de procesar todos los delitos. Por contraste, el nuevo sistema permite mayor flexibilidad, está diseñado para un modelo de gestión y control más flexibles, donde cada funcionario pueda ejercer la discrecionalidad que la ley le permita.
- e) Es necesario que el sistema vaya generando datos sobre su propio desempeño que permitan hacer flujos de casos con cortes anuales de los casos ingresados.
- f) Los balances de poder establecidos en la constitución deben implementarse sin cortapisas. Ese balance no admite modificaciones caprichosas, sin datos que evidencien su justificación o pertinencia.
- g) Libertad y control son los principios del cambio de gestión que la implementación debe perseguir. Las decisiones de los funcionarios, controladas judicialmente o administrativamente deben abrirse paso frente a decisiones en un margen mínimo, acotado por la legislación. Estos mecanismos acotados impiden la valoración de los hechos en cada caso y trastocan el foro judicial donde los funcionarios deben enfrentar la exigencia de los estándares probatorios y la competencia con otros mecanismos de decisión y gestión.
- h) Sin que se espere del proceso penal reformado la solución a la inseguridad y la impunidad, esta reforma no puede interpretarse como un mensaje para las comunidades jurídicas, y los colegios de profesionales. El juicio oral no es una reforma técnica, sino sustancial para incrementar la posibilidad de eficacia de nuestro sistema de justicia. Los operadores y la comunidad profesional debemos asumir el compromiso de hacer realidad esta promesa.

---

<sup>143</sup> Desafortunadamente, en algunos estados donde se ha empleado un criterio material para la implementación de la reforma, el delito de homicidio se sujetará al sistema tradicional durante un periodo todavía no establecido.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aebi, Marcelo, *et al.*, *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics-2010*, 4ª ed., La Haya, Ministerio de Justicia, 2010, p. 141, disponible en <[http://www.europeansourcebook.org/ob285\\_full.pdf](http://www.europeansourcebook.org/ob285_full.pdf)>, página consultada el 28 de marzo de 2012.
- Aguiar Quezada, Sergio, y Javier Treviño Rangel, “Neither truth, nor justice: Mexico’s de facto amnesty”, en *Latin American Perspectives*, vol. 33, núm. 147, pp. 56-68.
- Aguirre Botello, Manuel, “México, tasa de homicidios por 100 mil habitantes desde 1931”, en *Mexicomaxico.org*, disponible en <<http://www.mexicomaxico.org/Voto/Homicidios100M.htm>>, página consultada el 28 de marzo de 2012.
- Bischoff, James M., “Reforming the criminal procedure system in Latin America”, en *Texas Hispanic Journal of Law and Policy*, vol. 9, núm. 1, otoño de 2003.
- Camacho, César, “Exposición de motivos”, en *Iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI*, México, 19 de diciembre de 2006.
- , “Exposición de motivos”, México, 6 de marzo de 2007.
- Carothers, Thomas, “The rule of law revival”, en *Foreign Affairs*, vol. 77, marzo-abril de 1998.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y Comité de Abogados para los Derechos Humanos, *Injusticia legalizada. Procedimiento penal mexicano y derechos humanos*, México, Centro Prodh, 2001, 171 pp.
- Centro Estatal para la Instrumentación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, *Estado de Chihuahua. Reforma Integral del Sistema de Justicia Penal*, disponible en <<http://portaladm.chihuahua.gob.mx/atach2/justiciapenal/uploads/Banners/Presentaci%C3%B3n%20Reforma%20Integral.pdf>>, página consultada el 29 de marzo de 2012.
- Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 9 de agosto de 2006.
- Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 13 de octubre de 2006.
- Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 30 de enero de 2010.
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *La administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos. Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión*, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 de octubre de 1997, disponible en <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.sub.2.1997.20.Rev.1.Sp](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.sub.2.1997.20.Rev.1.Sp)>, página consultada el 28 de marzo de 2012.

- Comisión Nacional de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, *Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación*, México, 2009, disponible en <[http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/4foro/consideraciones\\_23\\_10\\_08.pdf](http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/4foro/consideraciones_23_10_08.pdf)>, página consultada el 29 de marzo de 2012.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2012.
- Damaska, Mirjan R., *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process*, New Haven, Yale University Press, 1986.
- Davis, Kevin E., y Michael J. Trebielcock, “The relationship between law and development: optimists versus skeptics”, en *American Journal of Comparative Law*, vol. 56, núm. 4, otoño de 2008, p. 922.
- Decreto que reforma el párrafo cuarto y adicionan los párrafos quinto y sexto, y se recorre en su orden el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2005.
- DeShazo, Peter, y Juan Enrique Vargas, “Judicial Reform in Latin America. An assessment”, en *Policy Papers of the Americas*, vol. xvii, t. 2, septiembre de 2006.
- Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., disponible en <<http://www.rae.es/rae.html>>.
- Ejecutivo federal, “Exposición de motivos”, México, 13 de marzo de 2007.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, en *Nexos*, núm. 387, enero de 2011, disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1943189>>, página consultada el 29 de marzo de 2012.
- Esquirol, Jorge, “The Failed law of Latin America”, en *American Journal of Comparative Law*, vol. 56, 2008.
- Fix Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 111), 2004.
- González Garza, Javier, “Exposición de motivos”, México, 4 de octubre de 2007.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Ejecutivo federal, 13 de marzo de 2007.
- Iniciativa de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada el 9 de marzo de 2007, disponible en <[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/03/asun\\_2319944\\_20070313\\_1173819720.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/03/asun_2319944_20070313_1173819720.pdf)>, página consultada el 29 de marzo de 2012.
- Iniciativa del diputado César Camacho, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 19 de diciembre de 2006.
- Iniciativa del diputado César Camacho, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 6 de marzo de 2007.

- Iniciativa del diputado César Camacho, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 22 de marzo de 2007.
- Iniciativa del diputado Jesús de León Tello, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* el 29 de septiembre de 2006.
- Iniciativa que reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Javier González Garza, del Grupo Parlamentario del PRD, 10 de abril de 2007.
- Iniciativa que reforma los artículos 18, 21 y 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Javier González Garza, del Grupo Parlamentario del PRD, 10 de abril de 2007.
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Javier González Garza, del Grupo Parlamentario del PRD, 25 de abril de 2007.
- Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, presentada por el diputado Javier González Garza, del Grupo Parlamentario del PRD, 10 de abril de 2007.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C., *Denuncias del fuero común. Total y por cada 100 mil habitantes. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas*, México, Icesi, 2011, disponible en <[http://www.icesi.org.mx/documentos/estadisticas/estadisticasOfi/denuncias\\_general\\_todos\\_los\\_delitos\\_1997\\_2010.xls](http://www.icesi.org.mx/documentos/estadisticas/estadisticasOfi/denuncias_general_todos_los_delitos_1997_2010.xls)>, página consultada el 28 de marzo de 2012.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas judiciales en materia penal*, consulta interactiva de datos, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=15274>>, página consultada el 28 de marzo de 2012.
- Langer, Máximo, “Revolution in Latin American Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery”, en *American Journal of Comparative Law*, vol. 55, 2007.
- Ley Estatal de Protección a Testigos, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 22 de agosto de 2009.
- Ley Reguladora de la Base de Datos Genéticos para el Estado de Chihuahua, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 1 de abril de 2009.
- McGrath, Luke, “Presumed Guilty?: Criminal justice and Human Rights in Mexico”, en *Fordham International Law Journal*, vol. 24, núm. 3, 2000, disponible en <<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1753&context=ilj>>, página consultada el 29 de marzo de 2012.
- Nova Scotia Department of Justice, *Nova Scotia Department of Justice Business Plan 2008-2009*, 17 de abril de 2008, p. 16, disponible en <<http://www.gov.ns.ca/just/publications/>>

- documents/NSDOJBusinessPlan20082009April17FINAL.pdf>, página consultada el 28 de marzo de 2012.
- Perlin, J., y M. Beloff (coords.), “Código Procesal Tipo”, citado por Natarén Nandayapa, Carlos F., en “La implementación de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública”, ponencia presentada en el seminario Implementación de las reformas al sistema de justicia penal en México, organizado por la ENEP Acatlán e Insyde, Naucalpan, septiembre de 2009, disponible en <[http://www.insyde.org.mx/images/carlos\\_nataren.pdf](http://www.insyde.org.mx/images/carlos_nataren.pdf)>, página consultada el 29 de marzo de 2012.
- Perlin, Jan, y Michelle India Baird, *Towards a New Consensus on Justice Reform: Mapping the Criminal Justice Sector*, Open Society Justice Initiative, julio de 2008, disponible en <[http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/criminal\\_justice/articles\\_publications/publications/justice\\_20081124/justice\\_20081124c.pdf](http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/criminal_justice/articles_publications/publications/justice_20081124/justice_20081124c.pdf)>, página consultada el 29 de marzo de 2012.
- Seguridad, Justicia y Paz, *Impunidad del homicidio doloso México 1997-2009*, disponible en <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/analisis-estadistico/view/download/4/87>>, página consultada el 29 de marzo de 2012.
- Silva Sánchez, Jesús María, “Doctrines Regarding ‘The Fight Against Impunity’ and ‘The Victim’s Right for the Perpetrator to be Punished’”, en *Peace Law Review*, núm. 4, verano de 2008, pp. 865-871.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y Otros”, Pleno, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, marzo de 1996, p. 351.
- , “Arresto penal. El artículo 122 *bis* del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua que lo establece, viola la garantía de libertad personal que consagran los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución federal”, tesis P. XXII/2006 aislada en materia constitucional, Pleno, en *Semanario Judicial de la Federación y Gaceta*, novena época, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1170.
- Vargas Viancos, Juan Enrique, “La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica”, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Penal, VII Jornadas sobre Justicia Penal, organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, junio de 2006, disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/penal/pdf/11-509s.pdf>>, página consultada el 29 de marzo de 2012.
- Viñuales, Jorge, “Impunity: elements for an empirical concept”, en *Law and Inequality*, invierno de 2007.
- Zepeda, Guillermo, *Crimen sin castigo*, México, FCE, 2004.



## SEGUNDA PARTE



# ENTRE DOS FUEGOS: LA IMPUNIDAD SISTÉMICA DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN MÉXICO

Ximena Andión Ibáñez\*

## RESUMEN

*El presente artículo aborda el tema de la impunidad sistémica de la violencia contra las mujeres en el país, en el contexto actual de violencia e inseguridad que demanda el establecimiento de una agenda democrática de seguridad y derechos humanos. A través de un análisis de la respuesta institucional que ha dado el Estado mexicano al fenómeno de la violencia contra las mujeres, considerando leyes, políticas e instituciones, se intenta responder al cuestionamiento de por qué la violencia no ha disminuido y la impunidad se sigue perpetuando. El artículo analiza el contexto de impunidad en el que se genera dicha violencia, así como los mecanismos que permiten su persistencia, incluyendo la falta de acceso a la justicia, la inadecuada aplicación del marco normativo, las deficiencias en las políticas y las instituciones, así como la falta de acceso a la información que impide la rendición de cuentas.*

## LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, SUS CAUSAS Y CONSECUENCIAS

La violencia contra las mujeres<sup>1</sup> es, sin duda, una de las grandes problemáticas sociales de la actualidad que enfrentan tanto países desarrollados como países en vías de desarrollo. Esta violencia es uno de los obstáculos más grandes para el logro de la igualdad. Se

---

\* La autora agradece a Addy Paola Velásquez su apoyo en la investigación de este artículo.

<sup>1</sup> Para efectos de este artículo se utilizará el concepto *violencia contra las mujeres* y no violencia de género, en el entendido de que este último abarca no sólo la violencia contra las mujeres sino también contra cualquier persona que no cumpla

calcula que por lo menos una mujer de cada tres en el mundo ha sido golpeada, obligada a practicar sexo u ha sido objeto de algún otro tipo de abusos a lo largo de su vida.<sup>2</sup>

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (de aquí en adelante Convención de Belem Do Para)<sup>3</sup> define a la violencia contra las mujeres como: “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.<sup>4</sup>

Este mismo instrumento, en su artículo 2º, establece de manera muy clara los tipos de violencia contra la mujer y los ámbitos en los que ocurre:

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.<sup>5</sup>

Esta definición de violencia contra las mujeres nos permite entender que ésta tiene distintas manifestaciones: violencia física, violencia sexual, violencia psicológica, violencia económica o patrimonial. Estas manifestaciones ocurren generalmente de forma paralela y recurrente. Asimismo, que la violencia ocurre en todos los ámbitos, tanto en el privado

---

con los roles establecidos de género del binario hombre-mujer (en este sentido, la violencia de género también abarcaría aquélla contra la comunidad lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travestista e intersexual (LGBTTTI)).

<sup>2</sup> Naciones Unidas, “Detrás de puertas cerradas: Violencia contra las mujeres”, disponible en <<http://www.un.org/spanish/events/tenstories/2005/story.asp?storyID=1800>>, página consultada el 20 de febrero de 2012.

<sup>3</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Belém do Pará, Brasil, 9 de junio de 1994, entrada en vigor el 3 de marzo de 1995, disponible en <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>>, página consultada el 20 de febrero de 2012.

<sup>4</sup> *Ibidem*, artículo 1º.

<sup>5</sup> *Ibidem*, artículo 2º.

como en el público (incluido el educativo, laboral y comunitario). En lo privado la violencia ocurre en el contexto doméstico o de la pareja, así como las llamadas *prácticas tradicionales nocivas*.<sup>6</sup> En lo público, la violencia incluye la perpetrada en el ámbito comunitario como el feminicidio y la trata de mujeres; la violencia sexual fuera de la pareja; el acoso y violencia sexual en el lugar de trabajo y la violencia institucional que ocurre, por ejemplo, en instituciones educativas, de salud y en los deportes. Asimismo, se ubica la violencia contra las mujeres cometida o tolerada por el Estado, dentro de la cual se encontraría la violencia contra las mujeres privadas de libertad y todas las formas de violencia que, si bien son cometidas por agentes no estatales, cuentan con la aquiescencia o tolerancia del Estado.

La erradicación de la violencia contra la mujeres requiere atacar las causas estructurales que la fomentan, así como los efectos multidimensionales que tiene en función, también, de otras formas de subordinación social, cultural, económica y política.

Las causas de la violencia contra la mujer han sido estudiadas desde diversas disciplinas como la criminología, la sociología, la salud pública y el feminismo. Cada una de éstas ha hecho aportes muy significativos para entender este fenómeno y no es objeto de este artículo analizar dichas causas a profundidad. Sin embargo, es importante anotar que del estudio de estas disciplinas se desprende que no existe una causa única de la violencia, sino que es un fenómeno multicausal y que por tanto requiere de una respuesta multisectorial y un tratamiento integral.

La violencia contra la mujer no es el resultado de actos individuales de “mala voluntad” realizados al azar sino que se encuentra profundamente arraigada en las relaciones estructurales de desigualdad, discriminación de género y dominación sistémica de las mujeres por los hombres (patriarcado). Es pues, una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres que se refleja tanto en el ámbito privado como en el público.

El patriarcado instaurado a través de normas sociales, leyes, políticas, instituciones e ideologías es una de las causas estructurales de la violencia contra la mujer. La violencia contra las mujeres como norma punitiva y de control funciona como una forma de mantenimiento de la subordinación y la dominación. Al mismo tiempo, opera como mecanismo para mantener los límites de los roles de género masculino y femenino.

<sup>6</sup> Las prácticas tradicionales nocivas incluyen el matrimonio de niñas menores de 18 años de edad, la mutilación genital femenina, los llamados *crímenes de honor* y la quema de mujeres viudas, entre otras cuestiones. También son llamadas *prácticas que resultan nocivas para las mujeres*.

Las desigualdades económicas y sociales son, sin duda, un factor determinante de la violencia contra las mujeres ya que crean o exacerban las condiciones en las que ocurre. La falta de empleo, el acceso a recursos y la falta de independencia económica reducen la capacidad de las mujeres para actuar y tomar decisiones, lo que las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad.

Esta violencia no se encuentra limitada a una cultura, una región o a determinados grupos de mujeres dentro de una sociedad. Es una práctica sistémica y generalizada que tiene lugar en cualquier región del mundo, aunque encuentra diversas manifestaciones. En este sentido, cabe hacer notar que la violencia contra las mujeres se entrecruza con otros factores como la clase, la edad, la raza o etnia, la orientación sexual, entre otros factores.

Las normas y prácticas culturales, arraigadas frecuentemente en valores religiosos, tradiciones y costumbres, se utilizan también como justificación de la violencia contra las mujeres. Estas justificaciones no enfocan a la cultura como algo fluido y en evolución constante sino como una cuestión estática. Las mismas son reflejo de la sociedad patriarcal en la que vivimos.

La inacción del Estado frente a la violencia, la impunidad de este tipo de actos contra las mujeres y la inexistencia de un clima propicio para el pleno ejercicio de sus derechos humanos son también causas estructurales que las perpetúan la violencia contra este grupo de población.

Otras causas estructurales que merecen ser mencionadas brevemente, son el uso de la violencia como una forma de resolución de conflictos plenamente aceptada social y políticamente, un clima general de violencia o conflicto en la sociedad, así como la existencia de niveles elevados de carencia de empoderamiento social y económico.

También es importante mencionar que aunado a estos problemas estructurales que provocan y fomentan la violencia contra las mujeres, existen ciertos factores de riesgo sociales, familiares e individuales que deben tomarse en cuenta.<sup>7</sup>

La violencia contra las mujeres tiene consecuencias muy graves también para la sociedad en su conjunto. Las mujeres que sufren violencia tienen diversos problemas de salud, incluidos los de tipo sexual y reproductivo como exposición a VIH/sida y otras enfermedades de transmisión sexual, así como embarazos no deseados. La violencia provoca la pérdida de empleos y oportunidades educativas y de desarrollo, impide el

---

<sup>7</sup> ONU, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*, A/61/122/Add.1, 6 de julio de 2006, p. 39.

pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. A nivel social, contribuye a la inestabilidad política y social mediante la transmisión intergeneracional de la violencia.<sup>8</sup>

Este fenómeno ha ganado una creciente atención en los ámbitos nacional e internacional, particularmente gracias al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, misma que ha tenido como resultado el desarrollo de una serie de normas y estándares en materia de atención de la violencia contra las mujeres, así como la proliferación de estudios sobre las causas y consecuencias de la violencia desde diversas disciplinas.

No obstante, pese a esta creciente atención aunque exista un sólido marco normativo internacional y, en muchos casos, nacional, ha habido escasos progresos en la reducción de la violencia contra las mujeres.

#### OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE ERRADICACIÓN, PREVENCIÓN, SANCIÓN Y REPARACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Por siglos la violencia contra las mujeres fue vista como un asunto privado; sin embargo, hoy existe pleno reconocimiento a nivel internacional de que éste flagelo limita gravemente el ejercicio de los derechos humanos.<sup>9</sup> El reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una forma de discriminación y una violación a los derechos humanos fue un parteaguas para romper con la dicotomía de lo público y lo privado, y la teoría de los ámbitos de acción y responsabilidad del Estado. La inclusión de este tema en la agenda de derechos humanos permitió que el discurso y la práctica de éstos se volviera más incluyente al abarcar las experiencias y necesidades de las mujeres.

El reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación a los derechos humanos tiene importantes consecuencias. En primer lugar, se hacen evidentes

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>9</sup> Véanse, por ejemplo, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 15 de septiembre de 1995; Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993, artículo 1º; Comité CEDAW, Recomendación General núm. 19, La violencia contra la mujer, 11º periodo de sesiones, 1992; y Convención de Belém do Pará.

las normas vinculantes que imponen a los Estados las obligaciones de prevenir, sancionar, erradicar estos actos y los hace responsables en caso que las incumplan, promoviendo de esta forma la rendición de cuentas. Estas obligaciones emanan a su vez, de las generales de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma, la exigencia de que el Estado lleve acciones concretas para combatir la violencia contra las mujeres pasa del ámbito de la discrecionalidad a ser un derecho protegido jurídicamente, siendo el Estado responsable en los ámbitos nacional e internacional.<sup>10</sup> A su vez, este reconocimiento coloca a las mujeres como sujetas de derechos y no simplemente como receptoras pasivas de beneficios estatales; es decir, se vuelve un factor de empoderamiento para ellas.

La premisa central de análisis de la violencia contra las mujeres en el marco de los derechos humanos es que las causas específicas de dicha violencia y los factores que incrementan el riesgo de que se produzca, están arraigadas en el contexto de discriminación sistémica por motivos de género contra las mujeres. Este análisis desde los derechos humanos también ha permitido comprender cómo la negación de los derechos fundamentales de las mujeres crea las condiciones para que dicha violencia se genere y contribuye a su perpetuación.

En las últimas tres décadas ha habido un enorme desarrollo de los estándares internacionales de derechos humanos en materia de violencia contra las mujeres. El impulso mundial del tema se gestó en las Conferencias Internacionales de la Mujer<sup>11</sup> y con el establecimiento del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: igualdad, desarrollo y paz.<sup>12</sup>

En la Conferencia Mundial de Viena, llevada a cabo en 1993, los derechos humanos de las mujeres fueron reafirmados como derechos humanos y se reconoció a la violencia contra las mujeres como un asunto de este ámbito.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, la Convención de Belém do Pará establece en sus artículos 10, 11 y 12 las formas en que la Comisión y la Corte interamericanas de Derechos Humanos pueden monitorear el cumplimiento de las disposiciones en ella contenidas y los casos en que pueden recibir comunicaciones individuales.

<sup>11</sup> Véanse, por ejemplo, ONU, *Informe de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer: México, D. F., 19 de junio a 2 de julio de 1975*, E/CONF.66/34, Nueva York, ONU, 1976; y ONU, *Informe de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, Nairobi, 15 a 26 de julio de 1985*, Nueva York, ONU, 1985.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993.

En el entorno de los órganos de vigilancia de los tratados de Naciones Unidas, si bien la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)<sup>14</sup> no se refiere explícitamente a la violencia contra la mujer, en 1992 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) adoptó la Recomendación General núm. 19.<sup>15</sup> En ésta, el Comité estableció inequívocamente que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación de género que impide el goce efectivo de sus derechos humanos y que la discriminación es una de las causas principales de dicha violencia. Por tanto, el Comité estableció que el derecho a vivir una vida libre de violencia se encontraba implícitamente dentro de la Convención y que, por lo tanto, los Estados tenían la obligación de prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres.<sup>16</sup>

Un año después, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó por unanimidad la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer,<sup>17</sup> que contiene una definición muy completa de lo que se debe entender por violencia contra las mujeres, enmascarándola firmemente como un asunto de derechos humanos y enunciando una serie de medidas que los Estados deben adoptar para prevenir y erradicar esta violencia. Dicha declaración, si bien no es un instrumento jurídicamente vinculante *per se*, hace referencia a derechos que se encuentran ya contenidos en otros tratados internacionales de derechos humanos.

Es relevante mencionar otros avances en materia de estándares y mecanismos para responder a la violencia contra las mujeres a nivel internacional. Particularmente, el establecimiento, por medio de la Comisión de Derechos Humanos, de la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias,<sup>18</sup> en 1993, y la adopción por parte del Consejo de Seguridad de la Resolución 1325, sobre mujeres, paz y seguridad, en 2000.<sup>19</sup> Esta Resolución del Consejo de Seguridad, recono-

<sup>14</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979.

<sup>15</sup> Comité CEDAW, *op. cit.*

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> Véase n. 9.

<sup>18</sup> Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Cuestión de la impunidad de los autores de violaciones a los derechos humanos*, Resolución 1994/44, aprobada el 4 de marzo de 1995.

<sup>19</sup> Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1325, aprobada durante su 4213ª sesión, 31 de octubre de 2000.

ce la necesidad de establecer medidas para proteger a las mujeres de la violencia de género en situaciones de conflicto armado. Asimismo, en materia específicamente de trata de mujeres como una forma de violencia, cabe destacar el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente Mujeres y Niños.<sup>20</sup>

A nivel regional, la Convención de Belém do Pará marcó un hito al ser el primero y todavía único instrumento jurídicamente vinculante dedicado exclusivamente al tema de la violencia contra las mujeres. Esta Convención refleja y expande la definición de la Declaración de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer, establece claramente los derechos afectados por la violencia y las obligaciones que tienen los Estados en materia de prevención, sanción y erradicación de dichos actos. La Convención es contundente en señalar que el Estado es responsable de atender todas las formas de violencia contra las mujeres independientemente de que ésta sea cometida por agentes estatales o no estatales, y que las obligaciones no sólo incluyen la provisión de servicios de atención a víctimas de violencia sino también atender las causas estructurales que la ocasionan.

La Convención de Belém do Pará establece claramente en sus artículos 7º y 8º las obligaciones que tiene el Estado frente a la violencia contra las mujeres y qué tipo de medidas deben adoptar:

#### ARTÍCULO 7º

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a) abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c) incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

---

<sup>20</sup> Dicho Protocolo es un complemento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

- d) adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e) tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f) establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g) establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
- h) adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.<sup>21</sup>

Este artículo establece aquellas medidas que podrían considerarse “de carácter más inmediato” e incluyen la prohibición de que agentes del Estado cometan cualquier acto de violencia en contra de las mujeres; el establecimiento y reforma de leyes para prevenir y sancionar la violencia; el aseguramiento de un recurso judicial efectivo y reparación del daño en casos de violencia; y actuar con la debida diligencia en la prevención, sanción, investigación de dichos actos. Es importante recalcar que la Convención establece que deben implementarse “todas las medidas que se consideren necesarias” y sin dilación, lo que habla de la inmediatez de estas acciones.

Una parte fundamental de este artículo consiste en la inclusión del concepto de “debida diligencia”, ya que permite definir un criterio para establecer la responsabilidad del Estado por actos cometidos por agentes no estatales. En el marco de los derechos humanos, el concepto antes mencionado es retomado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en un caso de desaparición forzada, así como por la Corte Europea de Derechos Humanos.<sup>22</sup> La Recomendación General núm. 19 del Comité CEDAW establece que “los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de

<sup>21</sup> Convención de Belém do Pará, artículo 7º.

<sup>22</sup> Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párr. 174.

los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas”.<sup>23</sup> La debida diligencia no es un criterio de responsabilidad objetiva por el cual el Estado sería responsable de cualquier acto de violencia, independientemente de las circunstancias, sino un criterio de razonabilidad. Este concepto exige al Estado que actúe con los medios a su disposición para hacer frente tanto a los actos específicos como a las causas estructurales de la violencia.

Por otra parte, el artículo 8º establece aquellas medidas que podría decirse que tiene un carácter “progresivo” debido a su alcance, más de largo plazo, y que se refieren sobre todo a cambios en las prácticas y estereotipos socioculturales de género:

#### ARTÍCULO 8º

Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

- a) fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;
- b) modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer;
- c) fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;
- d) suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusi-

---

<sup>23</sup> Comité CEDAW, *op. cit.*; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación”, en *Informe anual 2002*, OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 1 rev. 1, CIDH/OEA, 7 de marzo de 2003, disponible en <<http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>>, página consultada el 20 de marzo de 2012. Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Nº 54/01. Caso 12.051. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil*, 16 de abril de 2001, párr. 55, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/women/Brasil12.051.htm>>, página consultada el 20 de marzo de 2012.

ve refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;

- e) fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;
- f) ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;
- g) alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer;
- h) garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y
- i) promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia.<sup>24</sup>

Además de las medidas tendientes a la prevención de la violencia y la atención de las causas estructurales, este artículo destaca la obligación de proveer servicios especializados de atención integral a las mujeres sobrevivientes de violencia, la capacitación de las y los funcionarios públicos que las atienden y la recopilación de datos y estadísticas para poder dimensionar el fenómeno de la violencia.

La Convención establece mecanismos para monitorear el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este instrumento y también asigna un rol tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>25</sup>

Cabe también resaltar a nivel regional el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos respecto de los derechos humanos de la Mujer que incluye varias disposiciones relativas a la violencia.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Convención de Belém do Pará, artículo 8°.

<sup>25</sup> *Ibidem*, artículos 10, 11 y 12. Una cuestión interesante que hay que resaltar es que, si bien la Convención no establece explícitamente la facultad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para aplicarla en casos individuales, ésta ha interpretado en diversos casos, incluido el de Campo Algodonero, que sí tiene dicha facultad.

<sup>26</sup> Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, con respecto a los Derechos de las Mujeres en África, adoptado durante la 2ª sesión ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana, Maputo, 11 de julio de 2003.

Aunado a estos instrumentos, en materia de estándares, tanto los mecanismos internacionales como regionales de derechos humanos han comenzado a desarrollar una importante jurisprudencia en la materia.<sup>27</sup> Distintas comisiones especializadas y órganos políticos de Naciones Unidas han adoptado distintos documentos que han ampliado el contenido y alcance de los estándares en materia de violencia contra las mujeres.

En resumen, de acuerdo a los estándares internacionales, puede decirse que los Estados tienen obligaciones que abarcan los siguientes ámbitos: *a)* el establecimiento de un marco jurídico y de políticas para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como la reparación del daño; *b)* la aplicación adecuada de dicho marco jurídico y de políticas; *c)* el aseguramiento de la existencia de recursos judiciales y de un sistema de justicia efectivos que permitan la adecuada investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables de actos de violencia contra las mujeres; *d)* el establecimiento de servicios especializados e integrales de apoyo a las mujeres sobrevivientes de violencia, así como la protección de las mujeres y los testigos; *e)* la modificación de actitudes y comportamientos que perpetúan la violencia contra las mujeres y la discriminación; y *f)* el fortalecimiento de las capacidades de los agentes del Estado y la capacitación para responder adecuadamente a la violencia y la generación de datos y estadísticas que permitan realizar un monitoreo de la situación de violencia, establecer respuestas eficaces y mecanismos de rendición de cuentas.

Al examinar los estándares internacionales en la materia, se puede observar el largo alcance de estos dos artículos y que la comprensión de la violencia contra la mujer como una cuestión de derechos humanos promueve una respuesta holística, indivisible y multisectorial.

Dichos estándares obligan a atender no sólo las consecuencias de la violencia contra las mujeres sino sus causas estructurales; asimismo, aportan un conjunto unificador de normas que pueden utilizarse para responsabilizar a los Estados por el incumplimiento de sus obligaciones de prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres, independientemente si es cometida por agentes estatales o no estatales. Al mismo tiempo proporcionan a los Estados una guía sobre el tipo de medidas que deben tomar para combatir esta violencia.

---

<sup>27</sup> Véase ONU, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*, op. cit.

## SITUACIÓN DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN MÉXICO, CON ESPECIAL ATENCIÓN EN CHIAPAS Y CHIHUAHUA

México no escapa al contexto de violencia contra las mujeres que fue descrito en el apartado anterior. De hecho, registra niveles alarmantes que lejos de haber disminuido parecen ir en aumento. Podría aventurarse la afirmación de que a la agudización de la violencia contra las mujeres ha contribuido de manera directa e indirecta el clima generalizado de violencia, impunidad y la “guerra” contra el crimen organizado emprendida por la administración del presidente Calderón. Lamentablemente, es difícil dimensionar de manera clara el problema de la violencia contra la mujer debido a la ausencia de estadísticas y sistemas de información integrales, como se ilustrará a continuación.

Existen datos estadísticos que reflejan los niveles alarmantes de violencia que se viven en el país. De especial importancia en materia de información han sido las dos encuestas nacionales sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (Endireh 2003 y 2006) llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). De acuerdo a la Endireh, en México, cada 15 segundos es agredida una mujer, y una de cada dos ha sufrido algún incidente de violencia.<sup>28</sup> En términos generales, 67% de las mujeres de 15 años y más han sufrido violencia en cualquiera de los siguientes contextos: comunitaria (39.7%), familiar (15.9%), patrimonial (5.8%), escolar (15.6%) y laboral (29.9 por ciento).<sup>29</sup>

En relación con el ámbito comunitario, la Endireh 2006 mostró que de 39.7% de las mujeres de 15 años y más que dijeron haber sufrido algún tipo de violencia comunitaria, 92.4% sufrieron intimidaciones y 41.9% abuso sexual. En espacios comunitarios la violencia contra las mujeres alcanza niveles extremos, como son los casos de violación, y sometimiento para obligarlas a prostituirse; de acuerdo con los datos de la Endireh, de

<sup>28</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH)*, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/endireh/Default.aspx>>, página consultada el 29 de febrero de 2012. La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh), aplicada en 2003 y 2006, constituye la primera encuesta nacional en hogares sobre violencia de pareja contra las mujeres que se levanta en México y en América Latina. Con ella se buscó generar información que permitiera conocer las diferentes facetas de la violencia hacia las mujeres, así como los diferentes factores que la originan. La Endireh fue levantada en 11 estados del país mediante la aplicación de un cuestionario a 34 184 mujeres mayores de 15 años de edad que vivían en ese momento con su pareja.

<sup>29</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Panorama de violencia contra las mujeres. Estados Unidos Mexicanos. Endireh 2006*, México, INEGI, 2007.

las mujeres entrevistadas, 766 501 declaran haber sido víctimas de violación y 108 478 fueron forzadas a ejercer la prostitución.

En la mitad de las familias se registra alguna forma de violencia y en uno de cada tres hogares existe maltrato emocional, intimidación, abuso físico y sexual contra las mujeres.<sup>30</sup> Del total de mujeres de 15 años y más, 43.2% sufrió algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su última pareja.<sup>31</sup> Alrededor de 25% de las mujeres son agredidas sexualmente por sus cónyuges o parejas o son forzadas a tener relaciones sexuales.<sup>32</sup>

Con la información estadística disponible podría afirmarse que la violación sexual va en aumento o al menos existen más denuncias. México tiene una tasa de 13.33 violaciones por cada 100 mil habitantes; el promedio mundial es de 5.6.<sup>33</sup>

De acuerdo con un estudio reciente, México ocupa el lugar 16 en la incidencia de homicidios contra mujeres en el plano mundial. En el informe de la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana a la Procuración de Justicia Vinculada, publicado en 2005, se documentó que de 2000 a 2005 se habían cometido más de 6 mil homicidios contra mujeres en 10 entidades de la república mexicana.<sup>34</sup> El Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF) registró entre 2007 y 2008 el asesinato de 1 221 mujeres en 13 estados de la república: Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas (región norte); Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Tlaxcala (región centro y Bajío); y Tabasco y Yucatán (región sur). El análisis reveló que la violencia *feminicida* ocurre con mayor frecuencia en mujeres de 21 a 40 años de edad, con 530 víctimas (43%), seguida por las mayores de 40 años, con 294 homicidios (24%), y por las niñas y jóvenes menores de 20 años, con 285 víctimas (23%). Una de cada cuatro

---

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Idem.* De este total, 37.5% sufrió violencia emocional, 23.4% violencia económica, 19.2% violencia física y 9% violencia sexual.

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> María de los Ángeles Mascott Sánchez, "Seguridad pública: incidencia delictiva y sensación de inseguridad", en *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, boletín núm. 2, México, Cámara de Diputados, diciembre de 2002, 14 pp., disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no2/3.PDF>>, página consultada el 29 de febrero de 2012.

<sup>34</sup> Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, *Por la vida y la libertad de las mujeres. 1er informe sustantivo de actividades. 14 de abril 2004 al 14 de abril 2005*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005, disponible en <[http://www.cimacnoticias.com/especiales/comision/informe/informe\\_completo01.pdf](http://www.cimacnoticias.com/especiales/comision/informe/informe_completo01.pdf)>, página consultada el 1 de marzo de 2012.

mujeres (26%) murió como consecuencia de un disparo de arma de fuego (314 casos), mientras que poco menos de la mitad (43%) perdió la vida como consecuencia de actos que implican el uso excesivo de la fuerza y las agresiones físicas, tales como la asfixia, las heridas punzocortantes y el traumatismo craneoencefálico (522 víctimas). Es importante destacar que en 841 homicidios dolosos de mujeres, documentados en 2007 y 2009 (69%), no se cuenta con información para establecer el motivo.<sup>35</sup>

De acuerdo con el OCNE, la lucha contra el narcotráfico, la violencia extrema y el clima generalizado de inseguridad que vive el país han llevado al Estado mexicano a invisibilizar los asesinatos de mujeres, a pesar de que éstos se han incrementado en los últimos años. Tan sólo de enero de 2009 a junio de 2010, el Observatorio documentó 1 728 homicidios dolosos de mujeres en 18 estados del país.<sup>36</sup> De éstos, aproximadamente 890 pueden ser calificados como feminicidios ya que fueron motivados por la discriminación y el odio de género.<sup>37</sup> En relación con el estado legal que guardan las investigaciones de los feminicidios, las autoridades informaron que 44.72% de los homicidios se encontraban en proceso de investigación, mientras que la investigación de 19.78% de los casos se había consignado a un juez competente. Motivo de preocupación aparte es que en 25.84% las autoridades negaron la información de esta variable y el 4.83% desconoce la información. Resulta alarmante que de los 890 casos, sólo en 40 (3.71%) las autoridades han emitido una sentencia, aunque se desconoce si ésta fue absolutoria o condenatoria, o si existe un recurso de impugnación.<sup>38</sup>

En cuanto a la trata de personas, tampoco existen estadísticas oficiales que den cuenta del fenómeno en su conjunto. De acuerdo con María Teresa Ulloa, cifras de la Coalición contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe señalan que México ocupa el quinto lugar mundial en trata de mujeres y niñas y 500 000 perso-

<sup>35</sup> Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, *Una mirada al feminicidio en México 2009-2010*, México, Católicas por el Derecho a Decidir, 2010, disponible en <<http://observatoriodelafeminidadmexico.com/Informe%202009-2010.pdf>>, página consultada el 1 de marzo de 2012. Es interesante notar que en 2009 la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) reconoció que de diciembre de 2006 a octubre de 2009 se cometieron 4 000 homicidios en contra de mujeres. Según sus datos, 93% de éstos –es decir 3 726– corresponde a casos de violencia familiar y sólo 7% –es decir, 260 casos– está relacionado con el crimen organizado. Llama la atención que la Sedena pueda establecer la causa de la muerte en el total de los casos, sobre todo cuando la misma Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) ha dicho que las procuradurías no proporcionan la información necesaria para establecer la causa de la muerte.

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Idem.*

nas se encuentran en situación de explotación sexual comercial. Asimismo, alrededor de 300 niñas indígenas de Oaxaca y Chiapas son vendidas cada año a bandas de delincuentes para que trabajen en Japón como “acompañantes” de hombres de negocios.<sup>39</sup> Sin embargo, como señalaron organizaciones no gubernamentales en un informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2005, no existe información suficiente para determinar la dimensión del fenómeno de la trata de personas, aunque todo parece indicar que va en aumento.<sup>40</sup>

Durante 2008, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) inició 100 averiguaciones previas por delitos de violencia contra las mujeres y 24 por delitos de trata de personas. Al 31 de enero de 2009, la Fevimtra tenía registrados 121 averiguaciones previas en trámite, en las que se incluyen las que fueron iniciadas desde el 17 de febrero de 2006, así como las iniciadas en fecha anterior, que no habían sido determinadas porque las actuaciones ministeriales continuaban en proceso. Del total de las averiguaciones en trámite, la Fiscalía consignó a siete personas y declinó 52 averiguaciones por incompetencia. La Fevimtra cuenta con un área que opera en todo el territorio nacional para la búsqueda y localización de mujeres y niñas reportadas como desaparecidas, ausentes o extraviadas. En este marco, se reportaron 142 mujeres y niñas como desaparecidas y se integraron 119 expedientes en colaboración con las procuradurías de Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Morelos, Oaxaca, Veracruz, el Estado de México, Guerrero, Tabasco, Querétaro y Durango.<sup>41</sup>

En Chihuahua, la violencia generalizada que se vive corresponde a la de un país en situación de conflicto armado: cada día son asesinadas 10 personas, de las cuales siete son jóvenes entre 15 y 30 años.<sup>42</sup> Según datos de las organizaciones civiles, de enero de 2009 a septiembre de 2010 ocurrieron en todo el estado un total de 532 homicidios

---

<sup>39</sup> Guillermo Montalvo Fuentes, “Placer sexual no justifica explotación y trata de personas: Teresa Ulloa”, en *NotieSe*, Pachuca, 4 de mayo de 2011, disponible en <[http://www.notiese.org/notiese.php?ctn\\_id=4853](http://www.notiese.org/notiese.php?ctn_id=4853)>, página consultada el 1 de marzo de 2012..

<sup>40</sup> Global Rights *et al.*, *La trata de personas: un reto para México y Centroamérica. Informe sobre la trata de personas en El Salvador, Guatemala, Honduras y México*, Washington, D. C., Global Rights/Sin Fronteras, I. A. P., 14 de octubre de 2005.

<sup>41</sup> Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, *Informe del primer año de labores, 1 de febrero de 2008 a 1 de febrero de 2009*, México, PGR, 2008.

<sup>42</sup> Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, *op. cit.*

de mujeres. De éstos, 355 casos ocurrieron en Ciudad Juárez.<sup>43</sup> De acuerdo con el registro de las organizaciones de mujeres, durante el periodo de enero de 2009 a junio de 2010, se registraron un total de 246 feminicidios en Chihuahua, 81% de los cuales corresponden a feminicidios sin especificar. Según estimaciones realizadas por la Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez, de 2008 a mayo de 2010, 91 mujeres desaparecieron, 29 de ellas en 2008, 28 en 2009 y 34 de enero a mayo de 2010.<sup>44</sup>

Organizaciones no gubernamentales afirman que en 2010 Chiapas fue el estado con más homicidios dolosos en contra de mujeres, con un registro de enero a junio de ese año de 138 homicidios dolosos contra mujeres, cifra emitida por la Procuraduría de Justicia del Estado.<sup>45</sup>

Según datos del Índice para Alerta de Violencia de Género 2010, elaborado por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), Jalisco y el Distrito Federal encabezan la lista de los seis estados donde existe mayor violencia contra las mujeres. Tabasco, Chihuahua, Morelos, Sonora y Guerrero completan la lista.<sup>46</sup> De acuerdo con este índice, Chiapas registra niveles muy bajos de violencia, lo que contrasta con la información de organizaciones no gubernamentales, mismas que señalan que es el estado con más homicidios dolosos, al menos en 2010.

Como fue señalado al inicio de este apartado, hay que leer éstas estadísticas con mucha cautela ya que existe una gran falta de datos estadísticos y sistemas de información confiables. Las instituciones parecen no generar datos e información estadística suficiente. En muchas ocasiones los datos no están desagregados por sexo o tipo de delito. No hay información disponible sobre número de homicidios dolosos, causa de la muerte, ni sobre el estado que guardan las averiguaciones previas. De mayor preocupación resulta el hecho de que en muchos casos la información es generada por las instituciones, pero existe reticencia por parte de las autoridades en proporcionarla. De ello da cuenta

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> Heriberto Domínguez, "Chiapas, 1er lugar nacional en homicidios a mujeres", en *El Sol de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, 16 de febrero de 2010, disponible en <[http://www.elsoldechapas.com.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7061&Itemid=27](http://www.elsoldechapas.com.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=7061&Itemid=27)>, página consultada el 1 de marzo de 2012.

<sup>46</sup> Luis Brito, "Las mujeres sufren altos niveles de violencia en siete estados del país", en *CNN México on line*, 8 de marzo de 2011, disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/03/08/las-mujeres-sufren-altos-niveles-de-violencia-en-siete-estados-del-pais>>, página consultada el 1 de marzo de 2012.

el Observatorio, que enfrentó muchas dificultades para acceder a la información sobre homicidios dolosos de mujeres.<sup>47</sup>

Los niveles de información en cada estado varían de manera muy significativa y es lamentable que a pesar de toda la atención internacional que ha generado este tema la información sea tan precaria. De hecho, el artículo 7º transitorio de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en 2007, establece que el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres deberá integrarse dentro de los 365 días siguientes a la conformación del Sistema. Esto no ha sucedido hasta el momento o al menos no hay información disponible que dé cuenta de su creación.

#### RESPUESTA INSTITUCIONAL PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN MÉXICO

En los últimos 10 años, la violencia contra las mujeres se posicionó como un tema de la agenda pública debido, en gran medida, al esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil y familiares de las víctimas, y a la presión generada por los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos. La situación en Ciudad Juárez y Chihuahua ayudó a visibilizar este fenómeno que ya estaba ocurriendo en otros estados del país –tanto la violencia doméstica como la que ocurre en la comunidad–, cuya expresión más cruda son los llamados feminicidios.

Actualmente, México cuenta con cientos de recomendaciones emitidas por mecanismos internacionales, regionales y nacionales relacionadas con el tema de violencia contra las mujeres. Entre los informes más relevantes emitidos al Estado mexicano, específicamente en el tema de violencia contra las mujeres, destacan el de la relatora sobre los Derechos de las Mujeres de la CIDH emitido en 2003;<sup>48</sup> el de la relatora especial de Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer sus Causas y Consecuencias emitido en 2005;<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, *op. cit.*

<sup>48</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación”, *op. cit.*

<sup>49</sup> Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: la violencia contra la mujer. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk. Adición. Misión a México*, E/CN.4/2006/61/Add.4, 13 de enero de 2006.

el del Comité CEDAW, emitido como resultado del procedimiento de investigación iniciado por dicho Comité en 2005;<sup>50</sup> y el emitido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito específicamente sobre la situación en Ciudad Juárez, emitido en 2003.<sup>51</sup> Más recientemente, la Corte IDH dictó dos sentencias condenatorias en contra del Estado mexicano en casos de violencia contra las mujeres: la primera es sobre el caso *González y otras vs. México*, conocido como “Campo Algodonero”, donde por primera vez el Estado mexicano es condenado por un asunto de violencia contra las mujeres y que también es uno de los primeros fallos de la Corte sobre el tema.<sup>52</sup> Esta sentencia de la Corte IDH tiene una serie de recomendaciones sumamente relevantes y de alcance general no sólo para el caso específico de la violencia en Ciudad Juárez. La segunda sentencia se emitió en 2010 por el caso de dos mujeres indígenas, Valentina Rosendo e Inés Fernández, quienes fueron violadas por elementos del Ejército mexicano en el estado de Guerrero, mismo que no fue investigado ni sus responsables sancionados.<sup>53</sup> A estos casos, particularmente al del Campo Algodonero, se hará referencia más adelante por la relevancia que tiene para el tema que se está abordando.

Aunado a las recomendaciones emitidas por organismos regionales e internacionales, es fundamental destacar algunos informes elaborados a nivel nacional sobre el tema. De especial importancia resultan algunos emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, particularmente la Recomendación 44/98, emitida en 1998,<sup>54</sup> y el *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de homicidios y*

<sup>50</sup> Comité CEDAW, *Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México*, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, 27 de enero de 2005.

<sup>51</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México*, México, UNODC, noviembre de 2003.

<sup>52</sup> Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.

<sup>53</sup> Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215.

<sup>54</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Caso de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua, y sobre la falta de colaboración de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua*, Recomendación 44/98, México, CNDH, 1998, disponible en <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/1998/044.pdf>>, página consultada el 1 de marzo de 2012.

*desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua*, publicado en 2003.<sup>55</sup> Asimismo, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, emitieron en su momento informes muy relevantes y recomendaciones muy precisas sobre cómo atender la situación.<sup>56</sup>

Puede decirse, sin lugar a dudas, que México cuenta, quizás como pocos otros países, con un sólido cuerpo de recomendaciones específicas sobre la prevención, investigación, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

La respuesta del Estado mexicano, particularmente del gobierno federal, ante la presión nacional e internacional<sup>57</sup> fue al menos públicamente de cooperación y apertura. Se comenzaron a desarrollar algunas acciones encaminadas a atender el fenómeno de la violencia contra las mujeres, particularmente a nivel normativo, de políticas y a nivel institucional. A nivel estatal la respuesta ha variado, siendo mucho más fuerte en el estado de Chihuahua, debido en gran medida a la atención y presión internacional. A continuación se detallan algunos de los avances o cambios más relevantes en materia normativa, institucional y de políticas públicas.

## 1) Marco normativo

### *a. Nivel federal*

En materia normativa, puede decirse que a finales de la década de los ochenta, pero sobre todo en los noventa, se dieron avances importantes en lo relativo a la violencia doméstica

<sup>55</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua*, México, CNDH, 2003, disponible en <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/juarez2003/index.htm>>, página consultada el 1 de marzo de 2012.

<sup>56</sup> Los informes de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez están disponibles en <[http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/311/1/images/inf\\_cpevmcj\(1\).pdf](http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/311/1/images/inf_cpevmcj(1).pdf)>, <[http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/311/1/images/Segundo\\_Informe\\_de\\_gestion\(1\).pdf](http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/311/1/images/Segundo_Informe_de_gestion(1).pdf)>, y <[http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/311/1/images/3erInformeCPEVMCJ\(1\).pdf](http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/311/1/images/3erInformeCPEVMCJ(1).pdf)>, páginas consultadas el 1 de marzo de 2012.

Por su parte, los informes de la Fiscalía Especial están disponibles en <<http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Casos%20de%20Interes/Muertas%20de%20Juarez/Presentacion.asp>>, página consultada el 13 de marzo de 2012.

<sup>57</sup> Véanse también Amnistía Internacional, *México. Muertes intolerables: 10 años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*, Madrid, Edai, 2003; y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua*, op. cit., Anexo 5.

y la tipificación de algunos delitos sexuales. Por ejemplo, en 1989, el Código Penal Federal fue reformado para incrementar la sanción del delito de violación y tipificar la violación impropia.<sup>58</sup> En 1996 se promulga la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en 1997 se modifican los códigos civil y penal federales para tipificar la violencia intrafamiliar como un delito.<sup>59</sup> En 1999 el gobierno emite la Norma Oficial de Salud NOM-190-SSA1-1999 sobre los criterios para la atención de la violencia familiar.<sup>60</sup>

Recientemente se han dado a nivel normativo avances de gran relevancia, especialmente la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, y la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

### **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia<sup>61</sup>**

Esta ley de carácter general fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 1 de febrero de 2007. Su objetivo es establecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Establece que los tres niveles de gobierno deben tipificar adecuadamente todas las formas de violencia contra la mujer y actuar con la debida diligencia en la prevención, sanción y enjuiciamiento de los responsables, así como en brindar una reparación adecuada a las víctimas de la violencia de acuerdo a los estándares internacionales. También establece que los tres niveles de gobierno deben adoptar modelos de atención, prevención y sanción de la violencia de conformidad con los tratados ratificados por México. De igual forma establece el deber del Estado de garantizar la seguridad e integridad de las víctimas, mediante el otorgamiento de órdenes de protección y la intervención policial y judicial inmediatas, en casos de violencia familiar y/o de violación.

La ley define los tipos y modalidades de la violencia visibilizando las diversas formas y ámbitos de expresión del fenómeno, estos tipos de violencia responden a lo

<sup>58</sup> Código Penal Federal, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de octubre de 2011, artículos 6º, 202-209 y 259.

<sup>59</sup> *Ibidem* y Código Civil Federal, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 2011.

<sup>60</sup> Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, disponible en <<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/190ssa19.html>>, página consultada el 13 de marzo de 2012.

<sup>61</sup> Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 2011.

establecido en la Convención de Belém do Pará. Asimismo, se incluye el concepto de violencia feminicida. Se establece claramente en esta ley que para terminar con la violencia se necesitan erradicar las causas que generan la discriminación y la desigualdad.

En términos de mecanismos, la ley establece un sistema de alerta de género que tiene como objetivo garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra y la eliminación de la desigualdad producida por una legislación que agravia sus derechos. La alerta se define como “el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad” y se establecen claramente los lineamientos para hacer una declaratoria de alerta de género.

En cuanto al ámbito institucional la ley establece el Sistema Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres el cual tiene por objeto “la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres con la participación activa de los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la unión”. Este sistema está encabezado por el Instituto Nacional de las Mujeres pero en él participan varias instancias. La ley también define las competencias de cada instancia en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Ésta ley es una normativa de vanguardia que se encuentra plenamente en conformidad con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, particularmente la CEDAW y la Convención de Belém do Pará. Algunas de las dificultades se han presentado en la implementación de esta ley, pero ello será abordado más adelante en este artículo.

### **Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres<sup>62</sup>**

Esta ley fue promulgada en el DOF el 2 de agosto de 2006. Su objetivo es regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres a través de lineamientos y mecanismos institucionales que incidan en el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado. Promueve el empoderamiento de la mujer y define la igualdad sustantiva. La ley se estructura con base en la promoción de seis ejes:

---

<sup>62</sup> Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de marzo de 2012.

- Vida económica.
- Participación y representación política equilibrada.
- Acceso y disfrute de los derechos sociales.
- Vida civil.
- Diversificación de roles y eliminación de estereotipos.
- Derecho a la información y la participación social.

Esta normativa obliga a los tres niveles de gobierno a expedir normas y adoptar medidas necesarias para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los tratados ratificados por México.

### **Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas**<sup>63</sup>

Esta ley fue publicada el 27 de noviembre de 2007 con la finalidad de ajustar la legislación nacional a los estándares internacionales en la materia, particularmente al Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente Mujeres y Niños. La ley tipifica los actos que constituyen la trata de personas, castiga su comisión y prevé la reparación del daño para las víctimas, además de establecer lineamientos para que diversos órganos del Estado coordinen sus esfuerzos en las tareas de prevención de esos delitos y la atención integral a las víctimas.

#### *b. Chiapas*

Chiapas registra ciertos avances normativos en materia de violencia contra las mujeres que se encuentran en conformidad con los estándares internacionales en la materia. En 2009, se promulgó una ley estatal de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia que replica las disposiciones de la ley general.<sup>64</sup> La ley establece la obligación del Estado de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y la creación de un sistema estatal y un programa de atención a la violencia contra las mujeres. Se establece que la ley será aplicación supletoria a lo contemplado en las disposiciones civiles, penales y vigentes en el estado.

<sup>63</sup> Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2011.

<sup>64</sup> Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas, última reforma publicada en el *Periódico Oficial* el 23 de marzo de 2009.

Asimismo, Chiapas adoptó también en 2009 una ley para prevenir, sancionar y erradicar la trata de personas en el estado. Esta Ley tiene por objeto “adoptar medidas de protección, atención y asistencia necesaria para garantizar los derechos de las víctimas del delito de trata de personas, así como fortalecer las acciones tendentes a la prevención, sanción y el combate del Estado contra este delito”.<sup>65</sup> Esta ley define lo que se entiende por trata de personas, de conformidad con la Ley Federal en la materia.

Estos avances normativos son importantes, sin embargo, existen todavía disposiciones en los códigos civil, penal y familiar que no se ajustan estrictamente a los estándares internacionales en la materia.

### *c. Chihuahua*

Como ha sido señalado, en gran medida debido a la creciente atención internacional, el estado de Chihuahua ha adoptado diversas leyes para atender el fenómeno de la violencia contra las mujeres. Uno de los avances normativos más relevantes es la adopción en 2006 de la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.<sup>66</sup> Ésta define los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres y la obligación del Estado de prevenirla, sancionarla y erradicarla. Asimismo, establece el Sistema Estatal para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y el Programa Integral para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. La ley también define establecimiento de un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que le de seguimiento a acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida.

También en términos de avances normativos, se llevaron a cabo reformas al Código Penal con la finalidad de establecer un agravante al delito de homicidio doloso cuando la víctima es mujer.<sup>67</sup> Asimismo, se establece que la violencia familiar será un delito que se persigue de oficio.<sup>68</sup> En cuanto al delito de trata no existe una ley estatal en la materia pero éste se encuentra tipificado en el Código Penal.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 2 de octubre de 2010.

<sup>67</sup> Código Penal del Estado de Chihuahua, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 14 de mayo de 2011, artículo 124.

<sup>68</sup> *Ibidem*, artículo 193.

<sup>69</sup> *Ibidem*, artículo 198.

## 2) Diseño institucional y políticas públicas en la materia

### *a. Nivel federal*

Aunado a los avances normativos, tras la presión internacional y nacional también fueron creadas diversas instancias con la finalidad de atender la situación de violencia contra las mujeres en el país. Es importante señalar que algunas de estas instancias fueron creadas en un primer momento para atender la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y que posteriormente su mandato se extendió a todo el país. Lo anterior debido a que se entendió que la violencia contra las mujeres es un fenómeno generalizado en el país. A continuación se destacan algunas de las instituciones más relevantes, sin embargo es importante destacar que existen otras instancias que se encuentran involucradas en la atención de la violencia contra las mujeres, desde la policía hasta dependencias como la Secretaría de Salud.

### **Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua**

Esta Fiscalía fue creada el 30 de enero de 2004<sup>70</sup> para colaborar con las autoridades del estado de Chihuahua, particularmente con la Procuraduría de Justicia, en la investigación de los homicidios de mujeres que eran de su competencia y determinar aquellos que incumbiera a las autoridades federales para su atracción. Su mandato también incluía la atención a las víctimas y sus familiares.

Durante su existencia, la Fiscalía publicó cinco informes parciales y un informe final<sup>71</sup> donde dio cuenta de sus actividades. El informe final hace un recuento de los resultados de su trabajo. Algunas cuestiones que cabe destacar es que la Fiscalía sólo atrajo 14 casos de los 379 que analizó, es decir 3.7%. Hay que notar que dentro de los casos atraídos se encuentran los del Campo Algodonero, por los que México fue condenado posteriormente por la Corte IDH, por falta de debida diligencia en la investigación

<sup>70</sup> Acuerdo número A/003/04 del Procurador General de la República por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de enero de 2004.

<sup>71</sup> Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, *Informe final de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua*, México, PGR, enero de 2006, disponible en <[http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Casos%20de%20Interes/inf\\_final.pdf](http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Casos%20de%20Interes/inf_final.pdf)>, página consultada el 1 de marzo de 2012.

y sanción.<sup>72</sup> En cuanto a las desapariciones, el informe final de la Fiscalía establece que de las 4 456 mujeres reportadas como desaparecidas, sólo 45 están como desapariciones verificadas y sólo 11 casos han sido resueltos.<sup>73</sup> En su informe, la Fiscalía no especifica qué se entiende por desaparición “verificada”, pero lamentablemente esto parece coincidir con la norma de las autoridades de considerar que la mayor parte de las mujeres desaparecidas se han ido *voluntariamente* de sus casas. Ello a pesar del patrón de secuestro y homicidio posterior que caracteriza a los casos de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.

Gran parte del trabajo de la Fiscalía consistió en la sistematización de información sobre homicidios de mujeres y el análisis criminológico de éstos. Dicho análisis fue cuestionado en su momento por organizaciones no gubernamentales y organizaciones de familiares, que señalaron que dicho análisis tendía a minimizar los crímenes y no realmente explicar sus causas. Por ejemplo, algo que llama la atención es que, de acuerdo con la Fiscalía, no existe un vínculo de las muertes con el crimen organizado,<sup>74</sup> aún cuando ha sido establecido por diversos expertos que, al menos cierto número de crímenes, tienen un *modus operandi* y requieren de una infraestructura tal que es muy probable que estén conectados con el crimen organizado.<sup>75</sup>

Una cuestión de suma importancia en el trabajo de la Fiscalía fue la determinación de las posibles responsabilidades administrativas y/o penales de los servidores públicos encargados de la investigación de los homicidios de mujeres durante el periodo 1993-2005. La Fiscalía detectó irregularidades en 120 de las 139 averiguaciones previas que analizó, cifra ya alarmante en sí misma. Dentro de las irregularidades en estas averiguaciones previas se identificaron a 177 servidores públicos con responsabilidades administrativas y/o penales, incluyendo fiscales, ministerios públicos y peritos, entre otros.<sup>76</sup> Si bien esta iniciativa es de suma importancia para terminar con la impunidad que rodeaba los crímenes violentos en contra de las mujeres, resultó lamentable que la mayor parte de estos servidores públicos no fueron nunca sancionados. En algunos casos, las responsabilidades que se les había imputado ya habían prescrito y en otros los servidores públicos no

---

<sup>72</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, *op. cit.*

<sup>73</sup> Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, *op. cit.*

<sup>74</sup> *Idem.*

<sup>75</sup> Véase, por ejemplo, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *op. cit.*

<sup>76</sup> Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, *op. cit.*

fueron localizados.<sup>77</sup> Incluso se llegó a cuestionar si las sanciones establecidas eran adecuadas o si en muchos casos los servidores públicos a quienes se les fincaron sanciones administrativas en realidad merecían sanciones penales.

La Fiscalía también generó un fondo de auxilio económico para los familiares de las víctimas de homicidio en Ciudad Juárez. A través de este fondo se proporcionó ayuda económica a los familiares de algunas de las víctimas, independientemente de si se había concluido la investigación o no.<sup>78</sup>

Es importante destacar que durante el litigio del caso del Campo Algodonero, el gobierno mexicano quiso argumentar que este fondo de auxilio económico constituía la reparación del daño a las víctimas, cuestión que fue refutada por la Corte IDH, la cual consideró que esto no cumplía con los requisitos de una reparación integral del daño.<sup>79</sup>

La Fiscalía terminó sus labores con la presentación del informe final en enero de 2006.

**Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres (Fevim), posteriormente Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra)**

En 2006, después del cierre de la Fiscalía de Ciudad Juárez se creó como parte de la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres (Fevim).<sup>80</sup> Como su nombre lo indica, esta Fiscalía no sólo tenía el mandato de ocuparse de los casos de Ciudad Juárez sino investigar delitos relacionados con los homicidios de mujeres en todo el país. Sin embargo, esta Fiscalía absorbía los casos y el fondo de auxilio económico de la Fiscalía de Ciudad Juárez con la intención de darle seguimiento a su labor.

La Fevim estuvo en funciones de febrero de 2006 a enero de 2008 y tuvo dos titulares, la primera de ellas, Alicia Elena Pérez Duarte, y la segunda, Guadalupe Morfín Otero, quien había fungido como titular de la Comisión para Prevenir y Erradicar la

<sup>77</sup> *Ibidem*, Apéndice 9. Listado de posibles responsabilidades administrativas y penales en contra de servidores públicos.

<sup>78</sup> Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, *op. cit.*

<sup>79</sup> Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, *op. cit.*

<sup>80</sup> Acuerdo A/003/06 del Procurador General de la República por el que se crea la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres en el país, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de febrero de 2006.

Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. El accionar de la fiscal Pérez Duarte fue bastante cuestionado, ya que durante los 21 meses que estuvo en el cargo sólo se consignaron tres expedientes de un total de 69 averiguaciones previas.<sup>81</sup> Asimismo, su labor fue cuestionada por la falta de acción en casos emblemáticos como el de Lydia Cacho.<sup>82</sup>

Debido a la aprobación de la Ley contra la Trata de Personas, el 31 de enero de 2008 la Fevim fue transformada en la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra). Guadalupe Morfín Otero, permaneció al frente de la Fevimtra. La Fevimtra dio continuidad al trabajo de la Fevim y se incluyó además el mandato de investigar los crímenes relacionados con la trata de personas a nivel federal. Las funciones de la Fevimtra como unidad administrativa son: investigar y perseguir los delitos federales de violencia contra las mujeres y trata de personas; ofrecer servicios legales, médicos, psicológicos, psiquiátricos y protección a quienes enfrenten problemas de violencia o de trata, así como buscar y localizar mujeres y niñas reportadas como desaparecidas y coordinar esfuerzos con organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o gubernamentales de todo el país en todos los niveles para la elaboración de propuestas de programas que fortalezcan la prevención y la investigación de los delitos que son competencia de la Fiscalía, así como los modelos de atención a las víctimas. La Fevimtra colabora con las procuradurías de justicia de los estados para brindarles apoyo pericial y de cualquier otra índole en delitos del fuero común por actos de violencia de género y trata de personas, así como en la localización de niñas desaparecidas.

Del 1 de septiembre de 2009 al 31 de julio de 2010 la Fevimtra había iniciado 111 averiguaciones previas por delitos de violencia contra las mujeres. En ese periodo, se consignaron 19 averiguaciones previas por diversos delitos cometidos por servidores públicos, federales, mientras que 30 averiguaciones fueron determinadas por incompetencia. En cuanto al delito de trata de personas, en el mismo periodo, la Fevimtra inició 34 averiguaciones previas relacionadas con el delito de trata de personas. Entre las víctimas

---

<sup>81</sup> Gustavo Castillo y Víctor Ballinas, “Consignó Fevim sólo 3 expedientes en 21 meses”, en *La Jornada*, México, 31 de enero de 2008, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2008/01/31/index.php?section=sociedad&article=046n2soc>>, página consultada el 13 de marzo de 2012. Alicia Elena Pérez Duarte renunció al cargo debido a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionada con el caso de Lydia Cacho.

<sup>82</sup> Acuerdo A/24/08 mediante el cual se crea la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2008.

se encuentran personas mexicanas y provenientes de Argentina, China, Colombia, Guatemala, Honduras y Venezuela.<sup>83</sup>

Asimismo, la Fevimtra ha proporcionado asistencia integral a mujeres víctimas de violencia a través de sus cuatro centros de atención integral en Distrito Federal, Tapachula, Ciudad Juárez y Veracruz.<sup>84</sup> También ha colaborado con las procuradurías estatales en la investigación de las desapariciones de mujeres y niñas, por ejemplo en Ciudad Juárez, a través de la implementación del Protocolo Alba. Ha proporcionado también apoyos periciales a las procuradurías que lo han requerido. La Fevimtra también ha elaborado protocolos para la atención de las víctimas, como el Protocolo de Atención Integral a Víctimas de Trata de Personas que fue elaborado con la Organizaciones Internacionales para las Migraciones.<sup>85</sup>

### **Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez**

Esta Comisión fue una de las primeras instituciones creadas por el gobierno federal tras la presión internacional generada por la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. Fue establecida el 18 de febrero de 2004 a través de un decreto presidencial como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y con el objeto de coadyuvar en la prevención y erradicación de la violencia en esa ciudad, a través de mecanismos que garantizaran el respeto a los derechos humanos con una perspectiva de género y la promoción de una participación activa de las instituciones públicas y de la sociedad civil organizada. Guadalupe Morfín Otero fue designada para encabezar esta dependencia.

La Comisión para Ciudad Juárez fue la encargada de dar seguimiento al Programa de las 40 Acciones, establecido por la Secretaría de Gobernación y gobiernos estatal y municipal para atender la situación de violencia contra las mujeres en la entidad, basado en tres ejes de trabajo: 1) verdad y justicia; 2) atención a víctimas, y 3) fortalecimiento del tejido social.

El área de atención a víctimas de la Comisión dio acompañamiento a los familiares de las mujeres asesinadas y desaparecidas y realizó gestiones para apoyos legales, mé-

<sup>83</sup> Procuraduría General de la República, *Cuarto informe de labores*, México, PGR, 2010, pp. 218-222, disponible en <<http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/4o%20Informe%20PGR%20completo.pdf>>, página consultada el 13 de marzo de 2012.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 223.

<sup>85</sup> *Ibidem*, pp. 229 y 236.

dicos y de otra índole. En el área de verdad y justicia, se destaca el trabajo para establecer algunos operativos coordinados entre los tres niveles de gobierno, como el Operativo Alba, para atender de manera inmediata las denuncias de desapariciones de mujeres y niñas en la ciudad. Asimismo, brindó apoyo para la labor del Equipo Argentino de Antropología Forense, que identificó los restos de muchas de las víctimas. También brindó apoyo a presuntos responsables de la comisión de homicidios de mujeres que habían sido torturados para confesar y autoinculparse de los asesinatos. La Comisión realizó también un gran trabajo en la georreferenciación de la violencia contra las mujeres con la finalidad de ayudar las acciones de prevención.<sup>86</sup>

En cuanto a la reconstrucción del tejido social, se llevó a cabo un gran número de acciones tendientes a la dignificación de los espacios públicos; la adopción de la cultura como herramienta contra la discriminación e instrumento de cohesión social; y el desarrollo de modelos de intervención con organizaciones de la sociedad civil para favorecer la situación de las mujeres en la sociedad. A través de este eje, se promovieron acciones para la dignificación de las víctimas como la creación de la Acequia del Pueblo, así como para la reinserción de los familiares de las víctimas asesinadas o desaparecidas en esa ciudad a su comunidad, procurando el restablecimiento y desarrollo de sus capacidades. La Comisión fue también la encargada de dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones internacionales realizadas al Estado mexicano sobre los homicidios y desapariciones en Ciudad Juárez.<sup>87</sup>

La Comisión hizo importantes aportes sobre todo en materia de prevención de la violencia y de acciones para la atención integral de los familiares de las víctimas. En materia de verdad y justicia sus resultados fueron un poco más modestos pero ello se debe en gran medida a que eran un órgano de la Secretaría de Gobernación sin facultades directas para investigar y a que después de su creación fue establecida la Fiscalía Especial, a la que se mandató la investigación de los homicidios de mujeres.<sup>88</sup>

El 1 de junio de 2009 se tomó la decisión de transformar la Comisión Especial para Juárez en la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), con la finalidad de ampliar el espectro de actuación de la Comisión

---

<sup>86</sup> Sobre los informes de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, véase n. 56.

<sup>87</sup> *Idem.*

<sup>88</sup> *Idem.*

a todo el país y con el mandato de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

### **Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim)**

Como se mencionó en el apartado anterior, en cumplimiento a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se creó la Conavim,<sup>89</sup> que tiene por objeto la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en México.

Algunas de sus atribuciones son: declarar la alerta de violencia de género y notificarla al gobernador correspondiente; elaborar el programa de coordinación del Sistema Nacional; elaborar la política integral con perspectiva de género; y las bases para la coordinación de las acciones de los tres órdenes de gobierno para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y el seguimiento a las mismas.

Desde su creación, la Conavim, como órgano de la Secretaría de Gobernación, es la instancia articuladora de la Política y el Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, del que se hablará a detalle más adelante. La Comisión ha desarrollado también una serie de campañas para prevenir la violencia contra las mujeres, así como protocolos para la atención a las víctimas. Asimismo, ha publicado una serie de informes e investigaciones con la finalidad de entender de mejor forma el fenómeno de la violencia de género en el país y dar una respuesta más integral. La Conavim publica anualmente el índice nacional de violencia de género que establece un *ranking* de las entidades federativas que registran mayor y menos violencia de género.

Uno de los modelos innovadores promovidos por la Conavim es la creación de Centros de Justicia para las Mujeres. Estos centros pretenden concentrar los servicios de atención a las víctimas de violencia proporcionadas por distintas instancias de gobierno en un mismo espacio cómodo y seguro que garantiza la coordinación y efectividad de los servicios. La concentración de servicios en un sólo lugar evita que las mujeres tengan que acudir a múltiples instancias, lo cual minimiza las dificultades que existen para continuar con procesos o buscar ayuda.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2009.

<sup>90</sup> Véase <[http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Info\\_Centros\\_de\\_justicia](http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Info_Centros_de_justicia)>, página consultada el 15 de marzo de 2012.

### **Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)**

El Inmujeres es una institución federal encargada de dirigir la política nacional en materia de igualdad de género por medio de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las tareas del gobierno mexicano; que tiene como objetivo crear y promover la igualdad libre de violencia y discriminación para lograr el desarrollo integral de las mujeres en México y permitirles ejercer plenamente sus derechos. Impulsa el empoderamiento de las mujeres, su participación y representación en espacios de toma de decisión en el Estado y para consolidar la cultura democrática. Lo anterior, a través del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012 (Proigualdad). Este programa engloba las acciones del gobierno federal y establece una plataforma de líneas básicas de acción y objetivos para garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad, así como fortalecer las capacidades de las mujeres para potenciar su agencia económica a favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo. Uno de los siete objetivos estratégicos de Proigualdad es el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil, así como su acceso a una vida libre de violencia.

El Inmujeres ha realizado numerosas acciones enfocadas de manera particular en el tema de violencia de género en coordinación con varias instancias de gobierno. Por ejemplo, ya fue mencionado el parteaguas que representó la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh). De igual modo, el Inmujeres es la institución que actúa como Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

### **Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres**

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece la creación del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. El Programa incluye acciones de capacitación a servidores públicos, del Poder Judicial, la atención integral a las víctimas de violencia; campañas públicas de educación y cambio de estereotipos de género; generación de información y datos estadísticos que permitan dimensionar el fenómeno de la violencia; y fomentar la cultura de la denuncia de género.

### **Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sanar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres**

El Sistema también se encuentra establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su objetivo es lograr la coordinación de las distintas instancias gubernamentales para la atención, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Tiene como objetivo la coordinación de la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el desarrollo de acciones interinstitucionales, instrumentos, políticas, servicios para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.<sup>91</sup>

El Sistema promueve la ejecución de las políticas públicas relacionadas con la atención de la violencia contra las mujeres, establece los instrumentos necesarios para la coordinación de las entidades federativas, promueve reformas de ley para mejorar el marco normativo y aprueba creación de grupos técnicos de apoyo para el mejor cumplimiento de la ley, entre otras cuestiones.<sup>92</sup>

#### *b. Chiapas*

En el estado de Chiapas existe una serie de instituciones dedicadas a la atención de la violencia contra las mujeres. Entre estas instituciones cabe destacar la existencia de una procuraduría en defensa de la mujer en cada municipio, así como la existencia de varias fiscalías especializadas que se relacionan con temas de mujeres, particularmente la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales y Violencia contra la Mujer.

Una instancia de reciente creación, dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Estado y que resulta bastante novedosa, es el Centro de Justicia para las Mujeres, que alberga a todos los de seguridad, procuración y administración de justicia, desarrollo social, educación, salud, prevención delito, entre otros, con el objetivo de concentrar en un solo espacio los servicios que las mujeres víctimas de violencia necesiten.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, *op. cit.*, artículo 35.

<sup>92</sup> Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, aprobado durante la primera sesión ordinaria del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 24 de abril de 2007, disponible en <[http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc\\_basicos/3\\_instrumentos\\_nacionales/22.pdf](http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc_basicos/3_instrumentos_nacionales/22.pdf)>, página consultada el 15 de marzo de 2012.

<sup>93</sup> Gobierno del Estado de Chiapas, boletín núm. 7326, Centro de Justicia para las Mujeres modelo avalado por la ONU, 27 de noviembre de 2011, disponible en <<http://www.chiapas.gob.mx/prensa/boletin/centro-de-justicia-para-las-mujeres-modelo-avalado-por-la-onu>>, página consultada el 15 de marzo de 2012.

*c. Chihuahua*

El estado de Chihuahua también cuenta con una serie de instituciones dedicadas a la atención de la violencia, así como a su prevención e investigación. En materia de investigación y sanción de los responsables es importante mencionar a la Fiscalía Especializada en Atención a los Delitos contra Mujeres. En materia de atención integral a las víctimas, Chihuahua cuenta con el Centro de Prevención y Atención a Mujeres y Familias en Situación de Violencia (Musivi). Éste brinda tratamiento psicológico, servicio jurídico, gestión social y acciones de prevención a mujeres en situación de violencia.

Finalmente, es relevante mencionar que en el estado existe también un centro de justicia para las mujeres con un objeto similar al de Chiapas pero que ya fue inaugurado, el 8 de marzo de 2011. Este Centro de Justicia permitirá investigar, recopilar datos y dar seguimiento de los casos en los que se vean involucradas víctimas del delito.

ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LAS ACCIONES ESTATALES  
PARA ATENDER LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

De acuerdo a los avances analizados en el apartado anterior de este artículo, podría decirse que en los últimos años se han dado una serie de reformas que han fortalecido de manera significativa el marco normativo en materia de prevención, investigación y sanción de todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la trata de personas. Esto aplica tanto a nivel federal como a los estados de Chiapas y Chihuahua, que son los que nos ocupan. Sin embargo, resulta indudable que todavía hacen falta acciones en materia legislativa para seguir adecuando la normativa nacional a los estándares internacionales en la materia, aunque no pueden negarse los avances existentes. Como fue también descrito en el apartado anterior, en términos institucionales se han creado una serie de instancias, en los ámbitos federal y estatal, para la persecución de los delitos en contra de mujeres, la atención integral de las víctimas y la prevención general de la violencia. También existen, en ambos niveles, programas integrales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como sistemas nacionales que promueven la coordinación interinstitucional en la atención de esta problemática.

La pregunta que resulta pertinente entonces es ¿por qué a pesar de la gran atención internacional y nacional que ha ganado este tema, y de la existencia de un relativamente

sólido marco normativo, de política pública e institucional, la violencia persiste e incluso en ciertas entidades va en aumento? En el contexto actual, este cuestionamiento va necesariamente ligado a la pregunta de si la actual política gubernamental de combate al narcotráfico, la militarización, la inseguridad y el clima generalizado de impunidad que vive el país tienen alguna incidencia en el aumento o la perpetuación de la violencia y la impunidad de ésta contra las mujeres.

A continuación se adelantan algunas hipótesis que pretenden, más que responder a estos cuestionamientos, plantear apenas un conclusiones preliminares que indudablemente requerirán estudios posteriores. Estas hipótesis se analizan en el marco de la impunidad desde dos perspectivas complementarias: la primera es el contexto de impunidad que, de forma más estructural, genera y perpetúa la violencia contra las mujeres; la segunda son aquellos mecanismos que de forma concreta generan impunidad e impiden un avance significativo en la erradicación de la violencia contra las mujeres, haciendo que la respuesta institucional sea ineficaz.

Es importante hacer la acotación de que este análisis preliminar está limitado por la enorme falta de información estadística respecto del fenómeno de la violencia contra las mujeres, así como la escasa información sobre los resultados e impacto de las políticas e instituciones existentes.

## 1) Contexto de la impunidad

### *a. Desigualdad de género y discriminación*

Es claro que México no está exento de ser un país en el que todavía persisten estructuras, sistemas, normas sociales, instituciones y prácticas que tienen su raíz en el patriarcado y que por tanto perpetúan la desigualdad de género y la subordinación de las mujeres. Se han dado avances significativos en los últimos años, sobre todo a nivel normativo, pero también es cierto que estos avances todavía no siempre se han traducido en cambios reales a todos los niveles de la sociedad. Las mujeres se encuentran lejos todavía de poder ejercer sus derechos en condiciones de igualdad con los hombres, tal y como dan cuenta diversos informes nacionales e internacionales en la materia. El Índice de Desigualdad de Género, establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ubica a México en el lugar 68 de 169 países que fueron analizados con un índice desigualdad de 0.57. Este índice varía entre cero, cuando a las mujeres les va tan bien como a los hombres y uno, cuando a las mujeres les va tan mal como es posible en todas las dimen-

siones medidas. Este rango está por debajo de otros países de la región, como Argentina o Chile.<sup>94</sup>

Las mujeres son discriminadas permanentemente en el ámbito laboral, educativo, de salud, entre otros. Esta desigualdad de género y la discriminación colocan a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia, que se manifiesta también en la minimización de los crímenes de mujeres o en la justificación de los mismos incluso por parte de las autoridades. Existen casos documentados en Chihuahua, por ejemplo, donde el entonces gobernador realizó declaraciones que iban encaminadas a “justificar” los crímenes al decir que las mujeres que habían sido asesinadas porque salían solas de noche y llevaban minifaldas.<sup>95</sup>

#### *b. Exclusión social y marginalización de las mujeres*

En el primer apartado se describió como la exclusión social y la pobreza también colocan a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad ya que limitan su poder de toma de decisiones y acción. Los indicadores sociales demuestran que las mujeres siguen siendo las que viven en una situación de mayor pobreza y marginalización.<sup>96</sup> Los estudios realizados sobre los feminicidios en Chihuahua revelan que, si bien las mujeres pobres no han sido las únicas afectadas por este fenómeno, sí puede decirse que un gran número de víctimas eran mujeres pobres.<sup>97</sup> La violencia no las afecta de manera exclusiva, pero sí las pone en una situación de mayor riesgo.

La exclusión social y la marginalización no sólo inciden en que las mujeres se encuentran inmersas en contextos de violencia y tengan dificultad en abandonarlos debido a la falta de independencia económica, sino también en las posibilidades reales de acceder a una justicia pronta, eficaz y expedita.

---

<sup>94</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Cuadro 4. Índice de Desigualdad de Género”, en *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Nueva York, PNUD, 2010, pp. 176-180, disponible en <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_ES\\_Complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete_reprint.pdf)>, página consultada el 15 de marzo de 2012.

<sup>95</sup> Véase Amnistía Internacional, *op. cit.*

<sup>96</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005*, México, PNUD, 2009, disponible en <<http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/genero/Doctos/IDHGénero2000-2005FINAL.pdf>>, página consultada el 15 de marzo de 2012.

<sup>97</sup> Véanse notas 48, 51 y 56.

*c. Niveles altos de violencia social y uso de la violencia en la resolución de conflictos*

Diversos estudios sociológicos y antropológicos han demostrado que en contextos en los cuales existen niveles altos de violencia social y en donde ésta se utiliza como un medio para resolver conflictos, los niveles de violencia contra la mujer también incrementan.<sup>98</sup> En el contexto actual puede afirmarse que México atraviesa por una etapa en donde los niveles de criminalidad y, por ende, la comisión de delitos graves, ha crecido. El crecimiento de los delitos graves responde también al recrudecimiento de la violencia entre los cárteles y a la política del gobierno de combate al narcotráfico, así como a la pérdida de oportunidades y empleos. La cifra de más de 28 000 muertos en cuatro años de la administración del presidente Calderón habla por sí sola.<sup>99</sup> Ante la falta de aplicación de la ley, los altos niveles de impunidad y la desconfianza en las autoridades, los ciudadanos comienzan a normalizar la violencia como el mecanismo para resolver los conflictos. Esto cultiva “una ideología de la violencia, de la derrota y de la guerra”, que fomenta una cultura machista y misógina donde las mujeres se encuentran en una situación de mayor indefensión.<sup>100</sup>

*d. Militarización de la seguridad pública y política represiva y unilateral de combate al narcotráfico*

La política de combate al narcotráfico de la administración del presidente Calderón ha incluido una mayor presencia militar en los estados y la participación del Ejército en labores de seguridad pública. Podría decirse que esto ha tenido dos repercusiones negativas en cuanto al fenómeno de la violencia contra las mujeres se refiere. Lamentablemente, no existen muchos casos sólidamente documentados o al menos no se tuvo acceso a ellos para poder corroborar esta hipótesis. Sin embargo, se sabe que la presencia del Ejército en ciudades y comunidades genera situaciones de violaciones a los derechos humanos de las mujeres, particularmente violencia sexual. Uno de los casos paradigmáticos es el caso de las hermanas Celia, Ana y Beatriz González Pérez, indígenas tzeltales de la comunidad

<sup>98</sup> ONU, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General, op. cit.*

<sup>99</sup> “Más de 28 mil muertos en guerra contra el narco”, en *Univisión Noticias.com*, 20 de agosto de 2010, disponible en <<http://noticias.univision.com/narcotrafico/noticias/slideshow/2010-08-20/muertos-guerra-narco>>, página consultada el 15 de marzo de 2012.

<sup>100</sup> EFE, “La ‘guerra contra el narco’ favorece la violencia contra las mujeres, según una experta”, Madrid, 28 de abril de 2011, disponible en <[http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5igVLPeEP6WFEjqbN3UX\\_GVCXGxRw?docId=1518815](http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5igVLPeEP6WFEjqbN3UX_GVCXGxRw?docId=1518815)>, página consultada el 15 de marzo de 2012.

de Altamirano, Chiapas, quienes fueron violadas y torturadas por elementos del Ejército mexicano. Debido a la falta de investigación y sanción de los responsables, este caso fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual publicó un informe de fondo estableciendo la responsabilidad del Estado mexicano. Las recomendaciones de dicho informe no han sido cumplidas hasta el momento a pesar que el informe fue publicado en el año 2000.<sup>101</sup>

Otro caso paradigmático en este sentido, que también llegó hasta instancias internacionales, es el caso de Inés Fernández y Valentina Rosendo, indígenas tlapanecas que fueron violadas y torturadas también por elementos del Ejército mexicano. A pesar de las denuncias, los casos no fueron investigados con la debida diligencia, por lo que fueron presentados ante la CIDH y posteriormente llegaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Corte sentenció al Estado mexicano por las violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de Inés Fernández y Valentina Rosendo.<sup>102</sup> Algunos otros casos de violencia por parte de militares registrados por organizaciones civiles incluyen a Ernestina Ascencio, en Soledad Atzompa, Veracruz, en 2007; las cuatro menores de edad violadas por militares en los municipios de Nocupétaro, Carácuaro y Huetamo, Michoacán, en el mismo año, y las 14 mujeres violadas en Castaños, Coahuila.<sup>103</sup>

Por otro lado, la atención que se ha prestado al tema del combate al narcotráfico y la violencia que éste genera, ha invisibilizado la violencia contra las mujeres. Ello ha ocasionado que de cierta forma el tema de la violencia contra las mujeres, que había cobrado gran relevancia en la escena nacional, se vea hoy un poco marginal, sobre todo en las altas esferas políticas.

#### *e. Debilidad del Estado de derecho y falta de voluntad política*

La reciente encuesta de Transparencia Internacional indicó que la percepción de los mexicanos es que la corrupción ha crecido en los últimos tres años y que gran parte de ellos no tiene confianza en las instituciones, incluidas las corporaciones policiacas, el

---

<sup>101</sup> El caso de las hermanas González Pérez actualmente se encuentra en la CIDH. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe No 129/99. Caso 11.565. Ana, Beatriz y Celia González Pérez. México*, 19 de noviembre de 1999, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/Admisible/Mexico11565.htm#1>>, página consultada el 15 de marzo de 2012.

<sup>102</sup> Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*, *op. cit.*

<sup>103</sup> Véase Cimac Noticias, “Especial violencia hacia mujeres de Atenco”, disponible en <<http://www.cimacnoticias.com/site/Caso-Mujeres-de-Atenco.731.0.html>>, página consultada el 15 de marzo de 2012.

sistema judicial y las instancias legislativas.<sup>104</sup> Hay casos documentados y estudios que ponen en evidencia la gran debilidad institucional que existe en el país, así como la falta total de aplicación y respeto a la ley. Un estudio realizado por el Tecnológico de Monterrey señaló que 98.5% de los delitos que se cometen permanecen en la impunidad y que sólo se denuncia alrededor de 22% de ellos. De esta cifra, únicamente 15% se investiga y sólo 4% de los procesos concluyen.<sup>105</sup>

Aunado a la debilidad sistémica del Estado de derecho, si bien se han llevado a cabo muchas acciones para supuestamente combatir la violencia contra las mujeres, queda la duda de si existe, a todos los niveles, particularmente en los más altos círculos de toma de decisiones, una voluntad política real para terminar con la impunidad de los crímenes contra mujeres. El caso en Ciudad Juárez plantea estas interrogantes de manera clara, particularmente en lo que respecta a la investigación de los crímenes y la sanción de los responsables. A pesar de la gran atención internacional, del establecimiento de una fiscalía especial en los ámbitos estatal federal, la mayor parte de los crímenes continúan en la impunidad. Hubo avances innegables, sobre todo en materia de prevención y atención a las víctimas, pero bastante escasos en cuanto a la sanción y juzgamiento de los perpetradores de los crímenes en contra de mujeres, así como de las autoridades responsables.

## 2) Mecanismos de la impunidad

### *a. Deficiencias y vacíos del marco normativo*

Como ya fue señalado, existen avances importantes respecto del marco normativo para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, hay todavía un largo camino por recorrer para lograr que éste se armonice plenamente con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. En este sentido, es importante examinar el marco normativo en su conjunto. No es suficiente la correcta tipificación de un delito de violencia si no se adecúa también el marco procesal (por ejemplo, en términos de las reglas de procedimiento y prueba para el delito de violación sexual). No se ha puesto tanta atención a toda la cuestión procesal donde pueden también

<sup>104</sup> Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2011*, disponible en <[http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/INDICE\\_IPC\\_2011.htm](http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/INDICE_IPC_2011.htm)>, página consultada el 20 de marzo de 2012.

<sup>105</sup> "La impunidad en México alcanza al 98.5% de los delitos", en *El Informador*, Guadalajara, 7 de noviembre de 2010, disponible en <<http://www.informador.com.mx/mexico/2010/247146/6/la-impunidad-en-mexico-alcanza-al-985-de-los-delitos.htm>>, página consultada el 20 de marzo de 2012.

existir normas discriminatorias y que obstaculizan el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia.

Existe una gran discrepancia en marcos normativos, dependiendo del estado del que estemos hablando. Ello es evidente al revisar los códigos penales donde la tipificación de delitos como la violación sexual es todavía muy discordante. Un estudio encomendado por la Cámara de Diputados revela la disparidad entre las leyes estatales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y la Ley General en la materia,<sup>106</sup> a la que se le critica por ser una “ley sin dientes”, ya que establece un marco de acción pero no contiene mecanismos que permitan hacer efectivo su cumplimiento. Esto parece acertado al leer el texto de la ley pero quizás hace falta que pase más tiempo y que se realicen más estudios a profundidad para poder determinarlo con certeza. No obstante, ello no demerita la importancia de esta ley sobre todo cuando proporciona un marco de acción y coordinación de los tres niveles de gobierno.

A pesar de las deficiencias existentes, podría decirse que el marco jurídico existente, al menos a nivel federal y en los estados de Chiapas y Chihuahua, es lo suficientemente completo como para investigar y sancionar la violencia contra las mujeres de manera adecuada. Desde la perspectiva de la autora, es importante no caer en la trampa del discurso de que se necesita tipificar más delitos para poder investigar y sancionar adecuadamente la violencia contra las mujeres. Indudablemente es necesario contar con tipos penales adecuados que encuadren la conducta que se intenta penar, pero hay que tener cuidado con que en la intención de tener nuevos tipos penales no estemos dificultando más el acceso a la justicia de las mujeres en lugar de simplificarlo. Un ejemplo claro de esta cuestión es la discusión del tipo penal de “feminicidio”. Sin duda alguna, el concepto de feminicidio resulta una categoría de análisis muy importante para entender el tema de la violencia contra las mujeres y ha sido también muy relevante como parte de un discurso político de incidencia para visibilizar el fenómeno de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, la tipificación del feminicidio como un delito puede resultar contraproducente, primero al dar el mensaje que los asesinatos de mujeres no pueden sancionarse diligentemente con el marco normativo actual y segundo al proponer un tipo penal que puede elevar los estándares de investigación y con ello hacer más difícil la sanción del delito.

---

<sup>106</sup> Centro de Estudios para el Adelanto de la Mujer y la Equidad de Género, *Estudio comparativo de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con las leyes estatales en materia de acceso a una vida libre de violencia*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 23 de marzo de 2010.

*b. Deficiencias en la aplicación del marco normativo a todos los niveles tanto del Poder Judicial como del Ejecutivo*

Más allá de las deficiencias del marco normativo, uno de los grandes obstáculos que siguen perpetuando la impunidad en materia de violencia contra las mujeres es la falta de aplicación del marco jurídico existente. Esto está íntimamente relacionado con el tema de acceso a la justicia que será abordado en el siguiente apartado. Sin embargo, es importante hacer notar que las deficiencias en la aplicación del marco normativo se generan también por la acción u omisión del Poder Ejecutivo y los poderes locales. En ocasiones el problema es la falta de reglamentos y/o protocolos para aplicar la normativa de manera adecuada y otras veces la inadecuada aplicación de dichos reglamentos e instrumentos. Por ejemplo, aunque la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece claramente el mecanismo de alerta de género, éste ha enfrentado, a consideración de varias organizaciones de la sociedad civil, problemas de todo tipo en su aplicación.<sup>107</sup>

*c. Fallas del sistema de procuración e impartición de justicia*

Tal y como fue establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las mujeres víctimas de violencia enfrentan una serie de obstáculos para acceder a un remedio efectivo y a una reparación del daño adecuada.<sup>108</sup> Existe un patrón de impunidad sistémica en las actuaciones y procesamiento judicial, así como un frecuente maltrato y discriminación en contra de las víctimas. México carece de una política integral institucionalizada para garantizar el acceso de las mujeres a la justicia. Estas fallas e irregularidades se presentan en todas las etapas del proceso penal. En la etapa de investigación las mujeres se enfrentan con retrasos injustificados, falta de realización pruebas periciales claves para la investigación, investigación únicamente de la vida privada de las mujeres, culpabilización y descalificación de las víctimas, entre otras cuestiones.

El caso de Rubí Marisol Frayre Escobedo ocurrido en Ciudad Juárez es muy ilustrativo de algunos de los obstáculos y deficiencias en la investigación y sanción de los homicidios de mujeres. Cuando Rubí desapareció, su madre, Marisela Escobedo, denunció

<sup>107</sup> “Rechazan declarar Alerta de Género en Estado de México”, en *Noticieros Televisa*, México, 11 de enero de 2011, disponible en <<http://noticierostelevisa.esmas.com/nacional/246130/rechazan-declarar-alerta-genero-estado-mexico>>, página consultada el 20 de marzo de 2012.

<sup>108</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 68, CIDH/OEA, 20 de enero de 2007, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Español%20020507.pdf>>, página consultada el 20 de marzo de 2012.

la desaparición y las autoridades se negaron a tomar la denuncia. Ello a pesar de la existencia del Protocolo Alba, que fue creado justamente con la intención de que, dado el contexto de desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, se lograra una respuesta inmediata a las denuncias de desaparición. Marisela insistió hasta que la denuncia fue tomada. A pesar de ello, las abogadas denunciaron que no existe registro de que se haya realizado alguna diligencia o pesquisa para localizar a Rubí. De acuerdo con lo denunciado por organizaciones no gubernamentales, se han dado otros casos recientes en donde las autoridades se han negado a tomar la denuncia por desaparición. Aunado a estas irregularidades, durante la fase de investigación, el caso de Rubí estuvo a cargo de seis ministerios públicos diferentes. La mayor parte de los testigos fueron proporcionados por Marisela, y cuando declaraban ante los ministerios públicos, no se hacían contrapreguntas, además de que no se realizaron otras diligencias tendientes a esclarecer el caso. A pesar de contar con pruebas suficientes, el perpetrador del homicidio de Rubí fue absuelto. Tras la presentación de un recurso de casación, el Tribunal invalidó la sentencia y declaró una sentencia condenatoria.<sup>109</sup>

En el juzgamiento y sanción de casos de violencia, las mujeres se enfrentan muchas veces al sesgo de género por parte de los jueces, el cual se manifiesta en las decisiones judiciales que reflejan patrones socioculturales discriminatorios, nociones basadas en la inferioridad de la mujer, el enfoque en su rol reproductivo o en la falta credibilidad de la víctima. En muchos casos, aunque la tipificación del delito es clara, los juzgadores utilizan criterios discriminatorios para establecer penas bajas o atenuantes de la responsabilidad penal, especialmente cuando la víctima tiene una conducta sexual que no se ajusta a los roles y estereotipos de género. A esto se une la falta de efectividad de los mecanismos preventivos y de protección de las mujeres víctimas de violencia. Las mujeres enfrentan, por supuesto, los problemas estructurales del sistema de justicia, mismos que afectan al general de la población. Éstos incluyen falta de abogados de oficio, de instancias en zonas rurales, bajos recursos de las instancias judiciales, debilidad institucional de ministerios públicos y policías para la investigación, falta de unidades especiales, de protocolos de investigación y atención a víctimas, de capacitación, entre otras cuestiones.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> “Por qué no tienen razón los tres jueces impugnados”, en *La Crónica de Chihuahua*, Chihuahua, 29 de enero de 2011, disponible en <<http://www.cronicadechihuahua.com/Por-que-no-tienen-razon-los-tres.html>>, página consultada el 20 de marzo de 2012.

<sup>110</sup> Véanse Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación”, *op. cit.*; y “*Amicus curiae* presentado a la honorable

El caso Campo Algodonero es un claro reflejo de cómo estas irregularidades se presentan de manera concatenada en la investigación de los crímenes y la supuesta sanción de los responsables e incluso la reparación del daño a las víctimas.

*d. Fallas de las políticas, programas e instituciones existentes para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres*

La creación de diversas instituciones, políticas y programas en materia de prevención, atención, investigación y erradicación de la violencia contra las mujeres no se ha visto necesariamente reflejado en la reducción de la violencia contra las mujeres y el cese de la impunidad. El análisis institucional permite identificar algunos de los problemas que han impedido avances significativos en la materia. Uno de los problemas, al menos a nivel federal, ha sido que las instituciones han cambiado constantemente de mandato, titular y estructura. Es entendible el cambio que se dio de la Comisión y Fiscalía de Ciudad Juárez a una instancia que pudiera actuar en todo el país, pero es innegable que estos cambios han dificultado la continuidad de las acciones. Un ejemplo claro es el hecho que de la información recabada aunque se suponía que la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez trasladaría todos los expedientes a la Fevim. Esto no fue así, sino que muchos expedientes fueron regresados a la Procuraduría de Justicia del estado de Chihuahua.<sup>111</sup>

Otro problema que se ha identificado es la falta de coordinación efectiva entre las instituciones de todos los niveles de gobierno. Sobre este particular, el caso de Rubí también resulta ilustrativo. Un día después de la desaparición de Rubí, el padrastro del perpetrador fue a denunciar a éste ante la policía municipal; sin embargo, las autoridades encargadas de la investigación no tuvieron conocimiento de esto sino mucho tiempo después.<sup>112</sup>

En el caso de las instancias federales, la mayoría son articuladoras de las políticas pero no sus ejecutoras, y por más voluntad política que tengan en ocasiones, la imple-

---

Corte Interamericana de Derechos Humanos por Clara Sandoval y algunas de sus estudiantes en representación del Centro de Derechos Humanos y la Escuela de Derecho de la Universidad de Essex, Carla Ferstman y Marta Valiñas de Redress, Javier Ciurlizza y Catalina Díaz del Centro Internacional para la Justicia Transicional, Ruth Rubio Marín del Instituto Universitario Europeo, Mariclaire Acosta, Ximena Andión Ibáñez y Gail Aguilar Castañón”, 25 de agosto de 2009, disponible en <<http://www.redress.org/downloads/casework/AmicusCampoAlgodoneroFinalrev25August2009.pdf>>, página consultada el 20 de marzo de 2012.

<sup>111</sup> Véase Gustavo Castillo y Víctor Ballinas, *op. cit.*

<sup>112</sup> “Por qué no tienen razón los tres jueces impugnados”, *op. cit.*

mentación de las acciones no depende de ellas. Instancias como la Comisión para Ciudad Juárez y su predecesora la Conavim dependen para la implementación de sus acciones, de la voluntad de los gobiernos locales.

Por otra parte, a pesar de la existencia de sistemas nacionales de prevención y sanción, se observa en muchos casos todavía la falta de coordinación ente los tres niveles de gobierno para atender adecuadamente la violencia contra las mujeres.

En cuanto al Programa y al Sistema Nacional para la Atención, Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, muchas de las acciones tal y como están establecidas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento, resultan demasiado amplias y generales.<sup>113</sup> No queda caro quienes son las instancias responsables y mucho menos cuáles son los recursos destinados a dichas acciones. A pesar de este sistema, pareciera que las acciones todavía son fragmentadas y compartimentalizadas.

Existe muy poca información disponible que permita evaluar de manera seria la actuación de las instancias locales que en Chiapas y Chihuahua se encargan de la atención, prevención y sanción de la violencia contra las mujeres. Muchas de estas instituciones no tienen información disponible en el internet y no responden a los llamados telefónicos de solicitud de información. Por lo consiguiente, el análisis que aquí se detalla en esta materia corresponde sobre todo al ámbito de lo federal, aunque no exclusivamente ya que se aborda el tema de la coordinación entre los tres niveles de gobierno.

*e. Falta de información apropiada y falta de acceso a la información existente*

Como ya fue mencionado anteriormente, no existen datos ni sistemas de información adecuados que permitan dimensionar adecuadamente el fenómeno de la violencia contra las mujeres. Aunado a esto existe una gran reticencia de las instituciones a proporcionar la información que sí ha sido generada como lo demuestra el caso relatado en el apartado segundo sobre las dificultades del Observatorio de Femicidios para obtener información de parte de la Procuraduría General de la República. Para este estudio se encontraron innumerables obstáculos para acceder a la información, y a pesar de haber presentado solicitudes de acceso a la información, éstas no han sido respondidas hasta el momento.

---

<sup>113</sup> Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 2008.

*f. Falta de mecanismos efectivos de monitoreo y rendición de cuentas de las instancias estatales*

Vinculado con el tema de la falta de información se encuentra el hecho de que la ausencia de ésta impide generar y aplicar indicadores que permitan medir de manera más real la efectividad de las políticas y programas en materia de combate a la violencia contra las mujeres. No hay mecanismos efectivos para sancionar adecuadamente a los servidores públicos responsables de irregularidades y deficiencia. En el caso de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, a pesar que, como fue señalado la desaparecida Fiscalía Especial para los Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez para los Crímenes en Ciudad Juárez, se indicó con nombre y apellido a un alto número de servidores públicos responsables de graves irregularidades en la investigación de los crímenes, no hay información sobre si alguno de ellos fue castigado. De acuerdo a la Fiscalía, la mayor parte de los crímenes ya habían prescrito o les correspondían pequeñas sanciones administrativas, mientras que a otros servidores públicos nunca pudieron localizarlos.<sup>114</sup>

*g. Falta de acciones para atacar las causas estructurales que generan la violencia contra las mujeres*

Otro problema identificado es que las políticas diseñadas para atender la violencia tienen un carácter muy limitado e inmediato y no tocan las cuestiones estructurales que permean y perpetúan dicha violencia. En este aspecto, la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Campo Algodonero resulta sumamente relevante, ya que se incluye el novedoso concepto de las reparaciones de carácter transformador.<sup>115</sup> En muchas ocasiones las políticas adoptan una visión de las mujeres como objetos de programas de apoyo y no de sujetas de derecho. Las políticas que se adoptan no tienen un enfoque de empoderamiento sino que incluso muchas veces revictimizan a las mujeres.

## CONCLUSIONES

La ausencia de datos estadísticos y sistemas de información integrales sobre el tema de la violencia contra las mujeres dificulta enormemente la labor de dimensionar este fenómeno.

<sup>114</sup> Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, *op. cit.*

<sup>115</sup> Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México, op. cit.*

no de manera clara y precisa. Sin embargo, con los datos e información disponible puede decirse que la violencia contra las mujeres es una problemática muy extendida en el país y que continúa en aumento. Resulta especialmente preocupante la falta de información a nivel de las entidades federativas analizadas, en este caso Chiapas y Chihuahua.

A pesar de la gran atención internacional y nacional que se le ha dado al tema de la violencia contra las mujeres en México y del establecimiento de un complejo andamiaje legal, institucional y de políticas públicas, no se ha observado una disminución significativa de la violencia, ni tampoco una reducción de la impunidad en la que permanecen la mayor parte de los crímenes de violencia. El contexto actual de violencia, inseguridad y la política unilateral y represiva de combate al narcotráfico, han agudizado de manera directa e indirecta la violencia contra las mujeres.

La violencia contra las mujeres en México se genera en un contexto de impunidad basado en un sistema patriarcal, de desigualdad y exclusión social de las mujeres. Es, además, un sistema en el que se ha normalizado la violencia como método de resolución de conflictos, donde se ha militarizado la seguridad pública y existe una política unilateral de combate al narcotráfico en donde el Estado de Derecho es sumamente débil. En este contexto de impunidad se inserta la respuesta institucional del Estado que en muchas ocasiones, lejos de contribuir a romper con estos problemas estructurales, los fomenta o los perpetúa.

Es innegable que el Estado mexicano, tanto a nivel federal como en los estados de Chiapas y Chihuahua, ha realizado acciones que representan avances en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Son particularmente notables los avances que se han dado en materia de fortalecimiento del marco normativo. De especial mención resulta la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y sus correspondientes leyes estatales. Uno de los obstáculos más grandes parece ser entonces la aplicación adecuada de dicho marco normativo por parte de todas las instancias del Estado. También es importante reconocer los esfuerzos realizados en el establecimiento de instituciones y políticas para atender la violencia contra las mujeres. Dichas instituciones han realizado una labor muy importante, sobre todo en materia de información, atención a las víctimas y prevención de la violencia. A nivel institucional existe, sin embargo, todavía una enorme fragmentación, sobre todo falta de coordinación y efectividad de algunas de las políticas establecidas, aspecto que debe ser evaluado.

El acceso a la justicia y la rendición de cuentas continúan siendo tareas pendientes, como lo han demostrado las dos sentencias recientes de la Corte Interamericana de

Derechos Humanos en los casos Campo Algodonero y en el de Inés Fernández y Valentina Rosendo. Es en esta área donde menos avances se registran y donde se continúa perpetuando la impunidad y, por tanto, la violencia.

La violencia contra las mujeres es sin duda un fenómeno muy complejo que requiere de una respuesta multisectorial. Es también importante reconocer que la violencia es un fenómeno extendido en todo el mundo y que la mayor parte de los países enfrentan grandes desafíos en su erradicación. Pero es cierto también que es necesario asegurar una voluntad política real a todos los niveles, tanto en el gobierno como en la sociedad, para abordar de manera efectiva y sostenible esta problemática. Es necesaria una coordinación efectiva entre los tres niveles de gobierno y de los tres poderes, así como un diálogo constante con la sociedad civil y las víctimas para determinar una hoja de ruta.

México cuenta con un rico cuerpo de recomendaciones de mecanismos nacionales e internacionales en materia de violencia contra las mujeres. Estas recomendaciones deben servir como guía al Estado mexicano para el desarrollo de todas sus políticas y programas en materia de violencia contra las mujeres. Es fundamental que el Estado evalúe de manera permanente sus planes y programas en la materia para determinar cuáles son los avances reales en la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. Para llevar a cabo este análisis, es fundamental contar con información adecuada, pero también tener sistemas de indicadores tanto de procesos como de resultados. Finalmente, es fundamental ejercer una función de control del accionar de los servidores públicos frente a la violencia y sancionar aquellos responsables de irregularidades, delitos y actos de discriminación en contra de las mujeres.

En el contexto actual de inseguridad y violencia resulta muy importante no volver a invisibilizar el fenómeno de la violencia contra las mujeres en el país. Para ello, es fundamental documentar los casos y situaciones que demuestren el impacto específico que ésta situación y particularmente la “guerra contra el narcotráfico” están teniendo en las mujeres y de qué forma está contribuyendo al aumento de la violencia contra las mujeres.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo A/003/06 del Procurador General de la República por el que se crea la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres en el país, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de febrero de 2006.
- Acuerdo A/24/08 mediante el cual se crea la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2008.
- Acuerdo número A/003/04 del Procurador General de la República por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de enero de 2004.
- “*Amicus curiae* presentado a la honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos por Clara Sandoval y algunas de sus estudiantes en representación del Centro de Derechos Humanos y la Escuela de Derecho de la Universidad de Essex, Carla Ferstman y Marta Valiñas de Redress, Javier Ciurlizza y Catalina Díaz del Centro Internacional para la Justicia Transicional, Ruth Rubio Marín del Instituto Universitario Europeo, Mariclaire Acosta, Ximena Andiñ Ibáñez y Gail Aguilar Castañón”, 25 de agosto de 2009, disponible en <<http://www.redress.org/downloads/casework/AmicusCampoAlgodoneroFinalrev25August2009.pdf>>, página consultada el 20 de marzo de 2012.
- Amnistía Internacional, *México. Muertes intolerables: 10 años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*, Madrid, Edai, 2003, 100 pp.
- Brito, Luis, “Las mujeres sufren altos niveles de violencia en siete estados del país”, en *CNN México on line*, 8 de marzo de 2011, disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/03/08/las-mujeres-sufren-altos-niveles-de-violencia-en-siete-estados-del-pais>>, página consultada el 1 de marzo de 2012.
- Castillo, Gustavo, y Víctor Ballinas, “Consignó Fevim sólo 3 expedientes en 21 meses”, en *La Jornada*, México, 31 de enero de 2008, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2008/01/31/index.php?section=sociedad&article=046n2soc>>, página consultada el 13 de marzo de 2012.
- Centro de Estudios para el Adelanto de la Mujer y la Equidad de Género, *Estudio comparativo de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con las leyes estatales en materia de acceso a una vida libre de violencia*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 23 de marzo de 2010, 74 pp.
- Cimac Noticias, “Especial violencia hacia mujeres de Atenco”, disponible en <<http://www.cimac-noticias.com/site/Caso-Mujeres-de-Atenco.731.0.html>>, página consultada el 15 de marzo de 2012.

- Código Civil Federal, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 2011.
- Código Penal del Estado de Chihuahua, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 14 de mayo de 2011.
- Código Penal Federal, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de octubre de 2011.
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Cuestión de la impunidad de los autores de violaciones a los derechos humanos*, Resolución 1994/44, aprobada el 4 de marzo de 1995.
- , *Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: la violencia contra la mujer. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakın Ertürk. Adición. Misión a México*, E/CN.4/2006/61/Add.4, 13 de enero de 2006, 29 pp.
- Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, *Por la vida y la libertad de las mujeres. 1er informe sustantivo de actividades. 14 de abril 2004 al 14 de abril 2005*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005, disponible en <[http://www.cimacnoticias.com/especiales/comision/informe/informe\\_completo01.pdf](http://www.cimacnoticias.com/especiales/comision/informe/informe_completo01.pdf)>, página consultada el 1 de marzo de 2012.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 68, CIDH/OEA, 20 de enero de 2007, 142 pp., disponible en <<http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Espanol%20020507.pdf>>, página consultada el 20 de marzo de 2012.
- , *Informe N° 54/01. Caso 12.051. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil*, 16 de abril de 2001, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/women/Brasil12.051.htm>>, página consultada el 20 de marzo de 2012.
- , *Informe N° 129/99. Caso 11.565. Ana, Beatriz y Celia González Pérez. México*, 19 de noviembre de 1999, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/Admisible/Mexico11565.htm#1>>, página consultada el 15 de marzo de 2012.
- , “Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación”, en *Informe anual 2002*, OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 1 rev. 1, CIDH/OEA, 7 de marzo de 2003, disponible en <<http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm>>, página consultada el 20 de marzo de 2012.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Caso de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua, y sobre la falta de colaboración de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua*, Recomendación 44/98, México, CNDH, 1998, disponible en <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/1998/044.pdf>>, página consultada el 1 de marzo de 2012.

- , *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua*, México, CNDH, 2003, disponible en <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/juarez2003/index.htm>>, página consultada el 1 de marzo de 2012.
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, “Centros de Justicia para las Mujeres”, disponible en <[http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Info\\_Centros\\_de\\_justicia](http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Info_Centros_de_justicia)>, página consultada el 15 de marzo de 2012.
- Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, *Informe de gestión. Noviembre 2003-abril 2004*, México, Segob, 2004, 158 pp., disponible en <[http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/311/1/images/inf\\_cpevmcj\(1\).pdf](http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/311/1/images/inf_cpevmcj(1).pdf)>, página consultada el 1 de marzo de 2012.
- , *Segundo informe de gestión. Mayo 2004-abril 2005*, México, Segob, 2005, 395 pp., disponible en <[http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/311/1/images/Segundo\\_Informe\\_de\\_gestion\(1\).pdf](http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/311/1/images/Segundo_Informe_de_gestion(1).pdf)>, página consultada el 1 de marzo de 2012.
- , *Tercer informe de gestión. Mayo 2005-septiembre 2006*, México, Segob, 2006, 341 pp., disponible en <[http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/311/1/images/3erInformeCPEVMCJ\(1\).pdf](http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/311/1/images/3erInformeCPEVMCJ(1).pdf)>, página consultada el 1 de marzo de 2012.
- Comité CEDAW, *Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México*, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, 27 de enero de 2005, 81 pp.
- , Recomendación General núm. 19, La violencia contra la mujer, 11º periodo de sesiones, 1992.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1325, aprobada durante su 4213ª sesión, 31 de octubre de 2000.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Belém do Pará, Brasil, 9 de junio de 1994, entrada en vigor el 3 de marzo de 1995, disponible en <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>>, página consultada el 20 de febrero de 2012.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979.
- Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215.
- , *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.
- , *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4.

- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993.
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 15 de septiembre de 1995.
- Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993.
- Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2009.
- Domínguez, Heriberto, “Chiapas, 1er lugar nacional en homicidios a mujeres”, en *El Sol de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, 16 de febrero de 2010, disponible en <[http://www.elsoldechiapas.com.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7061&Itemid=27](http://www.elsoldechiapas.com.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=7061&Itemid=27)>, página consultada el 1 de marzo de 2012.
- EFE, “La ‘guerra contra el narco’ favorece la violencia contra las mujeres, según una experta”, Madrid, 28 de abril de 2011, disponible en <[http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5igVLPeEP6WFEjqbN3UX\\_GVCXGxRw?docId=1518815](http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5igVLPeEP6WFEjqbN3UX_GVCXGxRw?docId=1518815)>, página consultada el 15 de marzo de 2012.
- Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, *Informe del primer año de labores, 1 de febrero de 2008 a 1 de febrero de 2009*, México, PGR, 2008, 43 pp.
- Global Rights et al., *La trata de personas: un reto para México y Centroamérica. Informe sobre la trata de personas en El Salvador, Guatemala, Honduras y México*, Washington, D. C., Global Rights/Sin Fronteras, I. A. P., 14 de octubre de 2005.
- Gobierno del Estado de Chiapas, boletín núm. 7326, Centro de Justicia para las Mujeres modelo avalado por la ONU, 27 de noviembre de 2011, disponible en <<http://www.chiapas.gob.mx/prensa/boletin/centro-de-justicia-para-las-mujeres-modelo-avalado-por-la-onu>>, página consultada el 15 de marzo de 2012.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH)*, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/endireh/Default.aspx>>, página consultada el 29 de febrero de 2012.
- , *Panorama de violencia contra las mujeres. Estados Unidos Mexicanos. ENDIREH 2006*, México, INEGI, 2007.
- “La impunidad en México alcanza al 98.5% de los delitos”, en *El Informador*, Guadalajara, 7 de noviembre de 2010, disponible en <<http://www.informador.com.mx/mexico/2010/247146/6/la-impunidad-en-mexico-alcanza-al-985-de-los-delitos.htm>>, página consultada el 20 de marzo de 2012.

- Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas, última reforma publicada en el *Periódico Oficial* el 23 de marzo de 2009.
- Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 2 de octubre de 2010.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 2011.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de marzo de 2012.
- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2011.
- “Más de 28 mil muertos en guerra contra el narco”, en *Univisión Noticias.com*, 20 de agosto de 2010, disponible en <<http://noticias.univision.com/narcotrafico/noticias/slideshow/2010-08-20/muertos-guerra-narco>>, página consultada el 15 de marzo de 2012.
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles, “Seguridad pública: incidencia delictiva y sensación de inseguridad”, en *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, boletín núm. 2, México, Cámara de Diputados, diciembre de 2002, 14 pp., disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/cesop/boletines/no2/3.PDF>>, página consultada el 29 de febrero de 2012.
- Montalvo Fuentes, Guillermo, “Placer sexual no justifica explotación y trata de personas: Teresa Ulloa”, en *NotieSe*, Pachuca, 4 de mayo de 2011, disponible en <[http://www.notiese.org/notiese.php?ctn\\_id=4853](http://www.notiese.org/notiese.php?ctn_id=4853)>, página consultada el 1 de marzo de 2012.
- Naciones Unidas, “Detrás de puertas cerradas: Violencia contra las mujeres”, disponible en <<http://www.un.org/spanish/events/tenstories/2005/story.asp?storyID=1800>>, página consultada el 20 de febrero de 2012.
- Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, disponible en <<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/190ssa19.html>>, página consultada el 13 de marzo de 2012.
- Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, *Una mirada al feminicidio en México 2009-2010*, México, Católicas por el Derecho a Decidir, 2010, 55 pp., disponible en <<http://observatoriofemicidiomexico.com/Informe%202009-2010.pdf>>, página consultada el 1 de marzo de 2012.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México*, México, UNODC, noviembre de 2003, 54 pp.
- ONU, *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*, A/61/122/Add.1, 6 de julio de 2006.

- , *Informe de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer: México, D. F., 19 de junio a 2 de julio de 1975*, E/CONF.66/34, Nueva York, ONU, 1976.
- , *Informe de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, Nairobi, 15 a 26 de julio de 1985*, Nueva York, ONU, 1985.
- “Por qué no tienen razón los tres jueces impugnados”, en *La Crónica de Chihuahua*, Chihuahua, 29 de enero de 2011, disponible en <<http://www.cronicadechihuahua.com/Por-que-no-tienen-razon-los-tres.html>>, página consultada el 20 de marzo de 2012.
- Procuraduría General de la República, *Cuarto informe de labores*, México, PGR, 2010, 318 pp., disponible en <<http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/4o%20Informe%20PGR%20completo.pdf>>, página consultada el 13 de marzo de 2012.
- , “Informe de las acciones de la PGR en los homicidios de mujeres en Cd. Juárez, Chih.”, disponible en <<http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Casos%20de%20Interes/Muertas%20de%20Juarez/Presentacion.asp>>, página consultada el 13 de marzo de 2012.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005*, México, PNUD, 2009, 455 pp., disponible en <<http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/genero/Doctos/IDHGénero2000-2005FINAL.pdf>>, página consultada el 15 de marzo de 2012.
- , “Cuadro 4. Índice de Desigualdad de Género”, en *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Nueva York, PNUD, 2010, pp. 176-180, disponible en <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_ES\\_Complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete_reprint.pdf)>, página consultada el 15 de marzo de 2012.
- Protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, con respecto a los Derechos de las Mujeres en África, adoptado durante la 2ª sesión ordinaria de la Asamblea de la Unión Africana, Maputo, 11 de julio de 2003.
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 55/25 del 15 de noviembre de 2000.
- “Rechazan declarar Alerta de Género en Estado de México”, en *Noticieros Televisa*, México, 11 de enero de 2011, disponible en <<http://noticierostelevisa.esmas.com/nacional/246130/rechazan-declarar-alerta-genero-estado-mexico>>, página consultada el 20 de marzo de 2012.
- Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 2008.
- Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, aprobado durante la primera sesión ordinaria

- del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 24 de abril de 2007, disponible en <[http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc\\_basicos/3\\_instrumentos\\_nacionales/22.pdf](http://www.amdh.org.mx/mujeres3/biblioteca/Doc_basicos/3_instrumentos_nacionales/22.pdf)>, página consultada el 15 de marzo de 2012.
- Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, *Informe final de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua*, México, PGR, enero de 2006, 430 pp., disponible en <[http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Casos%20de%20Interes/inf\\_final.pdf](http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Casos%20de%20Interes/inf_final.pdf)>, página consultada el 1 de marzo de 2012.
- Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2011, disponible en <[http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/INDICE\\_IPC\\_2011.htm](http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/INDICE_IPC_2011.htm)>, página consultada el 20 de marzo de 2012.

# LAS PERSONAS MIGRANTES, VÍCTIMAS DE IMPUNIDAD ESTRUCTURAL EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO

Edoardo Bazzaco, Arelí Palomo y Mario Santiago

## RESUMEN

*La información recabada por la organización civil I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A. C., en el informe En tierra de nadie. El laberinto de la impunidad permite identificar algunas características fundamentales y las causas estructurales de las violaciones a los derechos de las personas migrantes en la frontera sur de México, en particular en la región chiapaneca del Soconusco. Además, reconstruye el escenario en que se encuentran las personas migrantes, caracterizado por la discrecionalidad y la impunidad, una tierra de nadie en donde el incumplimiento de la ley —en numerosas ocasiones por parte de los mismos agentes estatales— y la falta de medidas por parte del Estado mexicano para garantizar la prevención, detección, investigación, sanción y reparación de los abusos convierten fácilmente a las personas migrantes en víctimas indefensas de bandas delictivas y de funcionarios corruptos o ineficientes.*

## INTRODUCCIÓN

La falta de castigo de aquellas personas que comenten delitos es un problema crónico en nuestro país. El fenómeno es tan antiguo como nuestra propia historia. Hoy, sin embargo, puede ser que estemos viviendo el momento más álgido de la impunidad en virtud de que atravesamos el periodo de violencia más cruento desde la Revolución mexicana.

La impunidad alcanza cifras alarmantes en nuestro país, y todos somos víctimas potenciales de ésta; sin embargo, queda claro que ciertos grupos de personas sufren es-

pecialmente las consecuencias del fallido sistema de justicia penal mexicano: la ineficiencia y la corrupción tienen receptores bien determinados. A manera de ejemplo, podemos citar a las mujeres víctimas de la violencia en Ciudad Juárez, que son primero víctimas de la violencia homicida de la delincuencia y después también de un sistema de justicia incapaz de investigar de forma eficiente y de castigar a los culpables. La falta de esclarecimiento y las irregularidades en las investigaciones generó un clima de impunidad en Ciudad Juárez. Lo anterior, de acuerdo con la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, creó un “círculo vicioso, de hechos, impunidad y especulación que ha afectado principalmente a la sociedad juarense”.<sup>1</sup>

La pobreza es un factor que afecta a las personas que han sido víctimas del delito, pues es más difícil ejercer el derecho de acceso a la justicia sin abogados que coadyuven con el trabajo de investigación del Ministerio Público. Por lo tanto, podemos afirmar que la justicia para quienes pertenecen a un grupo en situación de vulnerabilidad es más difícil de alcanzar.

Las personas migrantes que cruzan por el territorio del país y que han sufrido delitos y violaciones a sus derechos humanos frecuentemente son víctimas del sistema de justicia: un Ministerio Público incapaz de investigar de forma eficiente un caso para posteriormente presentar ante el juez pruebas que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad. Asimismo, queda claro que los casos de delitos cometidos contra personas migrantes son en muchas ocasiones desatendidos pues, tras la denuncia, éstas continúan su camino hacia su destino final, que suele ser Estados Unidos.

El problema de impunidad se agrava con el hecho de que en muchas ocasiones son servidores públicos quienes comenten actos delictivos (como extorsión, detenciones arbitrarias o abuso de autoridad) o se encuentran vinculados con el crimen organizado. En este trabajo damos cuenta de hechos en que servidores públicos de diferentes organismos públicos se encuentran vinculados con delincuentes.

El fenómeno de la migración en México tiene un componente peculiar que hace que los hechos delictivos queden impunes. Nos referimos a las propias prácticas jurídicas que rigen la materia. No obstante que el derecho de acceso a la justicia está reconocido por

---

<sup>1</sup> Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, *Informe final de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua*, México, PGR, enero de 2006, p. 97, disponible en <[http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Casos%20de%20Interes/inf\\_final.pdf](http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Casos%20de%20Interes/inf_final.pdf)>, página consultada el 1 de marzo de 2012

el segundo párrafo del artículo 17 constitucional,<sup>2</sup> muchas personas migrantes no pueden ejercerlo, ya sea por temor a ser detenidas por la autoridad, porque no cuentan con los documentos que acreditan su estancia legal en el país o porque se encuentran materialmente imposibilitadas al estar detenidas en alguna estación migratoria del país.

Al respecto, es importante señalar que, según el artículo 133 de la Ley de Migración, la persona migrante identificada como víctima o testigo de algún delito grave cometido en territorio nacional tendrá derecho a la regularización de su situación migratoria. En el mismo sentido, el artículo 136 señala que las personas migrantes que se encuentren detenidas en las estaciones migratorias y sean víctimas o testigos de algún delito grave tendrán derecho a que se les otorgue un oficio de salida para que, de esta forma, puedan acudir a las oficinas del Instituto Nacional de Migración (INM) a solicitar la regularización de su situación migratoria.

Este derecho, reconocido ahora en la Ley de Migración, se encontraba anteriormente recogido en el Manual de Criterios y Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración. Sin embargo, muchas veces este derecho no es ejercido, pues los criterios para que a una persona se le reconozca como víctima son impuestos por la autoridad migratoria (incluso, en ocasiones, ésta solicita que el Ministerio Público emita una constancia donde señale este hecho, la cual muchas veces niega). Por ello, en múltiples ocasiones las denuncias realizadas por las personas migrantes que se encuentran detenidas en estaciones migratorias no prosperan, pues no pueden acudir al Ministerio Público a dar seguimiento a sus denuncias.

El presente documento se construyó con la información recabada por I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A. C., en el marco del proyecto Impulso del litigio estratégico sobre migración en la frontera sur de México, realizado entre septiembre de 2009 y noviembre de 2010. A partir de marzo y hasta finales de octubre de 2010, el equipo investigador de I(dh)eas realizó 400 entrevistas a personas migrantes (hombres, mujeres, niños y niñas) en los albergues que proporcionan asistencia a las personas migrantes, ubicados a lo largo de la ruta migratoria del Soconusco, que lleva de Tapachula hasta Arriaga (los albergue Belén de Tapachula y Hogar de la Misericordia de Arriaga), y en el

---

<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2012, artículo 17, segundo párrafo: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.”

albergue Hermanos en el Camino de Ixtepec, Oaxaca. Asimismo, en los albergues, el proceso de investigación implicó la realización de entrevistas a personas detenidas en la estación migratoria Siglo XXI de Tapachula, y en las estancias provisionales de El Hueyate de Huixtla, Echegaray de Pijijiapan, y Huehuetán y San Gregorio Chamic en Chiapas.

El trabajo de investigación en las estaciones migratorias incluyó también la aplicación de un cuestionario a las personas entrevistadas, específicamente diseñado para poder captar cuantitativamente eventuales violaciones a los derechos y obligaciones de las personas migrantes establecidas en las Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración.<sup>3</sup> En total, en las estaciones migratorias se aplicaron 174 cuestionarios válidos a personas detenidas.<sup>4</sup>

#### VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES: UN RESUMEN CUANTITATIVO

La investigación realizada permitió registrar con precisión la información relativa a violaciones a los derechos humanos<sup>5</sup> descritas por personas migrantes en tránsito por México,

---

<sup>3</sup> Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de octubre de 2009, disponible en <<http://complacion.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=21608&ambito=FEDERAL>>, página consultada el 30 de octubre de 2010.

<sup>4</sup> En la estación Siglo XXI de la ciudad de Tapachula se aplicaron 151 cuestionarios; 17 en la estación El Hueyate del municipio de Huixtla; cinco en la estación Echegaray del municipio de Pijijiapan, y uno en la estación de San Gregorio Chamic. Se consideraron cuestionarios válidos aquellos que fueron correctamente contestados en su totalidad. La selección de la población encuestada en las estaciones migratorias fue no probabilística; es decir, se configuró con las personas que estaban detenidas en las estaciones y que aceptaron contestar el cuestionario, no mediante la selección al azar de algunas de las personas que estaban alojadas. Por esta razón, la muestra no busca ser representativa de toda la población alojada en las estaciones migratorias que fueron visitadas durante el periodo de mayo a octubre de 2010.

<sup>5</sup> Entendemos por violaciones a derechos humanos las transgresiones a aquellos derechos que son considerados inherentes a la dignidad humana y que, por resultar necesarios para el libre desarrollo de la personalidad, suelen ser recogidos por las constituciones modernas, asignándoles un valor jurídico superior. En el sistema jurídico mexicano se ha entendido tradicionalmente que los derechos humanos son oponibles sólo ante el Estado; sin embargo, en nuestro estudio partimos de la premisa de que ciertos derechos humanos deben tener efectos entre particulares, como es el caso del derecho a la no discriminación o de los derechos humanos laborales, siguiendo así la teoría alemana de la *Drittwirkung*.

En el caso de la población migrante en México, debe quedar claro que es el Estado quien, en la mayoría de los casos, debe ser señalado como responsable debido a su incapacidad para evitar los hechos que vulneran de forma sistemática y con patrones bien definidos sus derechos humanos. Sobre el tema de los derechos humanos entre particulares, véase Diego Valadés, “La protección de los derechos fundamentales frente a particulares”, en Nuria González

así como por trabajadores y trabajadoras migrantes empleados en la región del Soconusco. Fue posible clasificar las violaciones documentadas de acuerdo con la tipología de actos cometidos y derechos vulnerados. A continuación se propone un resumen cuantitativo de la información recolectada durante la investigación, la cual será debidamente analizada posteriormente.

En el caso de personas migrantes en tránsito, las entrevistas realizadas en los albergues y estaciones migratorias ubicados a lo largo de la ruta del Soconusco permitieron documentar en la base de datos 42 eventos de abusos y violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes, con un total de 81 actos violatorios específicos que afectaron a 60 víctimas.<sup>6</sup>

En el cuadro 1 se ofrece una clasificación de las violaciones documentadas según la tipología de acto violatorio y de derecho violado. Como se puede apreciar, los actos que implican el no respeto a la seguridad, integridad y libertad personales o colectivas (27) y los actos que violan los derechos de las personas detenidas (27) representan en conjunto 66% del total de actos violatorios documentados. Por otro lado, los actos que violan el derecho al acceso a la justicia y el debido proceso (11) representan 14% del total.

**Cuadro 1.** Clasificación de las violaciones documentadas, según acto y derecho afectado

Acto (tipo de violación)	Núm. actos	Derechos afectados
Actos que implican el no respeto a la seguridad, integridad y libertad personales o colectivas	27	Civiles y políticos
Agresiones físicas	8	A la integridad personal
Amenazas de muerte contra la familia de la víctima	1	A la integridad y seguridad personal
Castigos colectivos diferentes al toque de queda o redada	1	A la integridad y seguridad personal

Martín (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, t. II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica Contemporánea, núm. 283), 2006, pp. 589-616.

<sup>6</sup> Definimos como *evento* algo que ocurre con un principio y un final, y que progresa hasta llegar a su conclusión lógica; puede componerse de un solo acto, una serie de actos relacionados o una combinación de actos relacionados que suceden al mismo tiempo. Un *acto* es un solo movimiento o acción que por lo general implica el uso de la fuerza. Generalmente, un acto es cometido por una persona (individuo o grupo) contra otra, en cuyo caso se le denomina *acto de comisión*. Acto también puede significar la no realización de una acción o un movimiento esperado o exigido, en cuyo caso se le llama *acto de omisión*.

**Cuadro 1.** Clasificación de las violaciones documentadas, según acto y derecho afectado (*continuación*)

Acto (tipo de violación)	Núm. actos	Derechos afectados
Extorsión	6	A la libertad de circulación y seguridad jurídica
Muerte durante el traslado	1	A la vida
Redada	6	A la integridad, seguridad, libertad personal y libertad de circulación
Violación sexual	1	A la integridad personal
Omisión por parte de autoridades en cuanto a protección	3	A la seguridad personal
Actos que violan el derecho a la honra y la reputación	1	Civiles y políticos: a la honra y la reputación
Difamación	1	A la honra
Actos que violan el derecho al acceso a la justicia y el debido proceso	11	Civiles y políticos: de acceso a la justicia y al debido proceso
Negación de acceso a la justicia	6	De acceso a la justicia
Falta de un recurso de revisión efectivo	1	Al debido proceso
Falta al debido proceso	1	Al debido proceso
Retención de información	3	Al debido proceso
Actos que restringen la libertad de tránsito	1	Civiles y políticos: a la libertad de tránsito
Restricciones para viajar	1	A la libertad de circulación y seguridad jurídica
Actos que violan los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes	3	De grupos específicos: de los niños, las niñas y los jóvenes
Intento de trata	1	A no ser sometido a esclavitud o servidumbre
Acceso adecuado al tratamiento médico adecuado	1	A la salud
No respeto al derecho de unidad familiar	1	A la unidad familiar
Actos que violan los derechos de las personas detenidas	27	De grupos específicos: de las personas privadas de libertad
Acceso a traductor	2	Al acceso al servicio gratuito de traductor
Acceso adecuado al tratamiento médico	2	A la salud

**Cuadro 1.** Clasificación de las violaciones documentadas, según acto y derecho afectado (*continuación*)

Acto (tipo de violación)	Núm. actos	Derechos afectados
Conocimiento del expediente clínico	1	A la salud
Negación del derecho a la alimentación adecuada	3	A la alimentación adecuada
Negación del derecho a conocer los derechos de las personas privadas de libertad	3	De las personas privadas de libertad a conocer sus derechos y obligaciones
Negación del derecho a presentar peticiones o quejas	2	De las personas privadas de libertad a presentar peticiones y quejas
Negación al derecho a presentar una denuncia ante la autoridad competente	1	De acceso a la justicia y debido proceso
Negación del derecho a servicios médicos adecuados	2	A la salud
Negación del derecho al alojamiento adecuado	4	Al alojamiento adecuado
Negación del derecho al trato digno y humano	3	A no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes
No cumplimiento de plazos	4	Al debido proceso
Actos que violan los derechos de las personas refugiadas	1	De grupos específicos: de las personas refugiadas
Disuasión para no presentar una solicitud de refugio	1	Al reconocimiento del estatus de refugiado
Actos que violan el derecho a la propiedad (perpetrados por agentes estatales)	4	Económicos, sociales, culturales y ambientales
Robo, saqueo	4	A la propiedad
<b>Total actos perpetradas por agentes estatales</b>	<b>75</b>	
Agresiones físicas	3	A la integridad personal
Robo, saqueo	3	A la propiedad
<b>Total actos perpetrados por agentes no estatales</b>	<b>6</b>	
<b>Total</b>	<b>81</b>	

Fuente: I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A. C.

Asimismo, en el cuadro 2 se puede apreciar como 57% de las violaciones documentadas (43) fueron perpetradas por oficiales del INM, 29% (22) por agentes de la Policía Federal, 5% (cuatro) por agentes de otras corporaciones policíacas, y 3% (dos) respectivamente por oficiales de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) y de la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes (FEDCCI) de Chiapas.

**Cuadro 2.** Autoridades mexicanas involucradas en actos violatorios de derechos humanos (número y porcentaje)

Autoridad	Núm. de violaciones perpetradas	%
Instituto Nacional de Migración (INM)	43	57
Policía Federal	22	29
Otras corporaciones policíacas	4	5
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar)	2	3
Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes (FEDCCI)	2	3
Otras autoridades estatales y/o locales	2	3
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>100</b>

**Nota:** Los abusos perpetrados por agentes no estatales fueron seis.

**Fuente:** I(dh)eas.

Aunque no conocemos a ciencia cierta el grado de impunidad de los hechos documentados en la investigación que podrían considerarse como delitos, de acuerdo con información de la Procuraduría General de la República (PGR) podemos suponer que la gran mayoría de las denuncias presentadas por personas migrantes en tránsito son infructuosas, pues las investigaciones del Ministerio Público no serán presentadas ante el juez y, de serlo, la gran mayoría no terminará en sentencias condenatorias. En el cuadro 3 se da cuenta de este fenómeno.

**Cuadro 3.** Averiguaciones previas iniciadas y consignadas del 1 de septiembre de 2009 al 30 de abril de 2010 en el estado de Chiapas y a nivel nacional

Delito	Chiapas	Nacional
<b>Abuso de autoridad</b>		
Averiguaciones iniciadas	6	506
Consignaciones con detenido	0	1
Consignaciones sin detenido	1	24
<b>Tortura</b>		
Averiguaciones iniciadas	1	8
Consignaciones con detenido	0	0
Consignaciones sin detenido	0	1
<b>Trata de personas</b>		
Averiguaciones iniciadas	1	28
Consignaciones con detenido	1	1
Consignaciones sin detenido	0	2
<b>Privación de la libertad</b>		
Averiguaciones iniciadas	10	441
Consignaciones con detenido	0	12
Consignaciones sin detenido	2	46

**Fuente:** Respuesta de la PGR a la solicitud de información con número de folio 0001700070210, 15 de junio de 2010.

## VIOLACIONES A LA SEGURIDAD PERSONAL DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN TRÁNSITO, COMETIDAS POR AGENTES ESTATALES

### 1) Instituto Nacional de Migración y Policía Federal

En los últimos años, dentro del marco de endurecimiento del control de los flujos migratorios en tránsito por México, puesto en marcha por el gobierno mexicano, el INM realiza operativos frecuentes de verificación migratoria a lo largo de las líneas de ferrocarriles de carga del país, principal medio de transporte para la población migrante indocumentada.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Estos operativos se realizan a diario en distintos municipios del país, entre los que destacan en la frontera sur, Pijijiapan, Tapachula, Arriaga, Jiquipilas, Huehuetán, Palenque y Tonalá en el estado de Chiapas; y Tenosique y la zona de la Chontalpa en Tabasco. En el resto del país, Coatzacoalcos, Medias Aguas, Tierra Blanca y Orizaba en Veracruz;

Como lo demuestran los casos documentados por las organizaciones civiles de defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, durante estos operativos se han registrado violaciones al derecho a la seguridad y a la integridad física y psicológica de la población migrante.<sup>8</sup>

No obstante que hasta hace poco existen normas jurídicas que facultaban a la autoridad para realizar operativos de revisión migratoria,<sup>9</sup> en 2002 el relator especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, durante su visita *in loco* recabó testimonios de personal de la Policía Federal Preventiva (PFP), hoy Policía Federal, en los que se mencionó que los y los agentes no utilizaban ningún criterio especial para revisar vehículos o pedir documentos a las personas. En sus propias palabras, las agentes reportaron que actuaban “cuando nos nace preguntarle a alguien”<sup>10</sup> y que reconocían a las personas migrantes por su forma de hablar.

Usar la apariencia de las personas que se desplazan por el territorio nacional como criterio para solicitarles que comprueben su legal estancia en el país está en desacuerdo con lo señalado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que señala que: “las meras características físicas o étnicas de las personas objeto de los mismos

---

Lechería en el Estado de México; Apizaco en Tlaxcala; Escobedo, Comonfort y Celaya en Guanajuato; en la ciudades de Puebla, Querétaro, Aguascalientes, Zacatecas y San Luis Potosí; en Saltillo, Coahuila; y en Nuevo Laredo, Tamaulipas. Véase Belén Posada del Migrante *et al.*, *Sexto informe sobre la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México*, Saltillo, 2010, p. 12.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 13-18.

<sup>9</sup> Los operativos o revisiones migratorias realizadas por el Instituto Nacional de Migración (INM) hasta hace poco estaban fundamentados en la Ley General de Población, cuyo artículo 151, fracción v, señalaba que la Secretaría de Gobernación podía llevar a cabo, a través del personal de los servicios de migración, diligencias de “revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos”. El objetivo principal de estas revisiones era detener o *asegurar* a las personas extranjeras indocumentadas para conducir las a las estaciones migratorias e iniciar su proceso de expulsión, deportación o, en menor medida, regularización u otorgamiento de oficio de salida. El INM otorga oficio de salida a las personas indocumentadas que no clasifican como *repatriables*. Mediante este documento, la autoridad ordena a la persona indocumentada la salida definitiva del país, para lo cual le concede un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación del oficio, sin que la autoridad del lugar por donde se efectúa la salida exija presentar documentación migratoria alguna.

<sup>10</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Quinto informe de progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias”, en *Informe anual 2003*, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, CIDH/OEA, 29 de diciembre de 2003, párr. 280, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/cap.5.htm>>, página consultada el 27 de marzo de 2012.

[controles] no deben ser tomados en consideración como indicios de su posible situación ilegal en el país”.<sup>11</sup>

En definitiva, aunque en el derecho internacional no se encuentran normas específicas que declaren que los operativos de verificación migratoria en el interior de los territorios nacionales son contrarios a los derechos humanos de las personas extranjeras, los estándares desarrollados por diferentes organismos internacionales nos llevan a considerar que dichos operativos efectivamente van en contra de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México, en virtud de los criterios arbitrarios y discriminatorios que se utilizan para realizarlos.

Por otro lado, nuestra investigación permitió documentar graves violaciones al derecho a la seguridad personal sufridas por personas migrantes en tránsito y cometidas por la Policía Federal. Debido a las facultades que la ley le confiere, ésta es la única corporación policiaca habilitada para realizar detenciones y revisiones en materia migratoria.<sup>12</sup>

Por ejemplo, en Ciudad Ixtepec, Oaxaca, fue posible registrar, y en algunos casos denunciar ante las autoridades, actos violatorios de los derechos humanos de las personas migrantes atribuidos a elementos de esta policía. La situación de mayor alarma en relación con el trato que elementos de la Policía Federal den a las personas migrantes se ha registrado en el marco de los operativos que esta corporación realiza a lo largo de la ruta migratoria.

En efecto, en diversos casos documentados, la ejecución de estas detenciones masivas se asemejó más a los actos perpetrados por el crimen organizado que a una acción de control y verificación migratoria. En del listado de violaciones cometidas en contra de las personas migrantes durante estos operativos se encuentran la discriminación, el maltrato, el cohecho, la detención arbitraria,<sup>13</sup> el robo, la extorsión y la agresión física.

<sup>11</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Dictamen. Comunicación N° 1493/2006*, CCPR/C/96/D/1493/2006, 17 de agosto de 2009, pp. 9 y 10.

<sup>12</sup> La facultad exclusiva del INM y de la Policía Federal para realizar revisiones migratorias también se señalaba en el artículo 151 de la Ley General de Población: “Fuera de los puntos fijos de revisión establecidos conforme a las disposiciones de esta Ley, la Secretaría de Gobernación, a través del personal de los servicios de migración y de la Policía Federal Preventiva, podrá llevar a cabo las siguientes diligencias”. Actualmente dicho artículo ha sido derogado, véase Ley General de Población, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011.

<sup>13</sup> Este tipo de detenciones son contrarias al Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 43/173 del 9 de diciembre de 1988: “Principio 1. Toda persona sometida a cualquier forma de detención o prisión será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Principio 2. El arresto, la detención o la prisión sólo se llevarán a cabo en estricto cumplimiento de la ley y por funcionarios competentes o personas autorizadas para ese fin”.

## 2) Policías Estatal y Municipal

Una de las características que hace singular el tránsito migratorio en la región del Socusco es la interacción que se suscita entre las distintas corporaciones policiacas y las personas migrantes. En los municipios fronterizos de Suchiate y Tuxtla Chico, Chiapas, donde se encuentran dos de los puntos más importantes de internación documentada e indocumentada y donde el movimiento de personas y de todo tipo de mercancías es muy intenso, es usual advertir la presencia de agentes de las policías Federal, estatal, Estatal Fronteriza y Municipal patrullando las calles de sus principales localidades.

En este contexto, uno de los usos de mayor recurrencia en las corporaciones policiacas de todos los niveles es la petición de dinero a las personas migrantes a cambio de la promesa de no detenerlas y ponerlas a disposición del INM.

En las localidades fronterizas la situación de las personas migrantes en tránsito se agrava todavía más cuando los elementos de las policías mantienen alguna clase de nexo con grupos delictivos. Diversas investigaciones, entre otras las llevadas a cabo por la FEDCCI, han puesto en evidencia que tanto grupos de traficantes de personas como asaltantes de la zona actúan coludidos con elementos de las autoridades policiacas, otorgándoles dinero para que éstas ignoren o incluso participen en actividades delictivas, o para que eviten ejercer las labores de investigación y persecución que la ley les mandata.

## 3) Delitos perpetrados por el crimen organizado y omisiones del gobierno mexicano

La región comprendida entre Tapachula y Arriaga se caracteriza por los grandes espacios despoblados que la componen. Entre estos territorios se encuentran pequeñas localidades, generalmente aisladas y de difícil acceso. El tránsito de personas migrantes por estos lugares se incrementó de manera considerable a partir de la interrupción del servicio ferroviario, siendo desde entonces preferidas por las personas migrantes las rutas que atraviesan los montes y los lugares despoblados, con el fin de evitar ser detenidas por los agentes del INM o las autoridades locales.

Sin embargo, con el aumento del tránsito de personas migrantes también se agudizó el problema de los delitos cometidos en su contra: robo, violaciones sexuales y homicidios son algunas de las violaciones más frecuentes que sufre la población migrante en tránsito por esta región.

Uno de los principales problemas para éstas son las bandas o grupos de la delincuencia local que operan tanto en las regiones fronterizas como a lo largo de la ruta del Soconusco. En el caso de los municipios fronterizos con Guatemala, es común su asociación con autoridades y/o sindicatos de transportistas locales, como los *tricicleros* de Ciudad Hidalgo o los *mototaxis* de Talismán. En estos casos, los miembros de los grupos delictivos se convirtieron en una especie de asociación ilícita respaldada por una entidad legal, la cual utilizan como mecanismo de presión cuando alguno de sus integrantes se encuentra en problemas con la autoridad.

En definitiva, las personas migrantes corren un grave riesgo de sufrir abusos por parte del crimen organizado en la región de Soconusco, general mayor a lo largo de la ruta migratoria en México. Al respecto, Amnistía Internacional hizo un llamamiento al gobierno mexicano al señalar su responsabilidad respecto a la no garantía de los derechos humanos de las personas migrantes: “el hecho de que no se aborden los abusos generalizados cometidos por agentes no estatales contra migrantes constituye un incumplimiento de la obligación legal de México de ejercer la diligencia debida y respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos”.<sup>14</sup>

#### CONDICIONES DE LAS PERSONAS DETENIDAS EN LAS ESTACIONES MIGRATORIAS

Las estaciones migratorias son centros de detención reservados para las personas que entran a México de manera irregular; es decir, que hayan violado la legislación mexicana en la materia. Dicha legislación usa el término *alojados* para señalar a las personas detenidas, eufemismo que pretende destacar un aspecto de protección y salvaguarda de los derechos humanos, y el interés de las personas migrantes. Sin embargo, Amnistía Internacional destaca que “el uso de estos términos no modifica el hecho de que, en virtud del derecho internacional, hay limitaciones estrictas respecto a cuándo esa privación de la libertad es permisible [...] [y] el hecho de que la detención sistemática de migrantes en México viola con frecuencia estas limitaciones”.<sup>15</sup>

Actualmente, en territorio mexicano operan 35 estaciones migratorias y 23 estancias provisionales. De estos centros, 10 están ubicados en Chiapas y cuatro (Tapachula,

<sup>14</sup> Amnistía Internacional, *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*, Madrid, Edai, 2010, p. 11.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 22.

Huehuetán, Hueyate y Echegaray) se encuentran a lo largo de la ruta migratoria que va de la ciudad de Tapachula al municipio de Arriaga.

La principal diferencia entre las estaciones migratorias de la región se encuentra en el número de personas que cada una puede alojar y el tiempo que las personas permanecen detenidas en ellas. Sin embargo, durante el trabajo de campo se detectaron otros factores que las diferencian, como las condiciones de las instalaciones y servicios que proporcionan. Las estancias provisionales –en el lenguaje coloquial se habla de *garitas*– son centros de detención que sólo están habilitados para albergar a 30 personas hasta por 15 días. La expresión *estación migratoria* se usa para referirse al centro de detención Siglo XXI ubicado en la ciudad de Tapachula, el cual tiene capacidad para albergar oficialmente a 940 personas hasta por 90 días.<sup>16</sup>

Durante el periodo de mayo a octubre 2010, el equipo de investigación de I(dh)eas aplicó a las personas detenidas en la estación migratoria de Tapachula un cuestionario específicamente diseñado para detectar cuantitativamente eventuales violaciones a sus derechos, tomando como referencia los derechos reconocidos en las Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración.

De la información recabada podemos destacar que en la estación migratoria Siglo XXI únicamente se cuenta con un consultorio médico para atender al total de la población detenida. La atención médica se imparte en dos turnos: de 7:00 de la mañana

<sup>16</sup> El artículo 8º de las Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración establece que “El alojamiento en las estaciones migratorias no podrá exceder los 90 días, excepto cuando el asegurado se encuentre en las siguientes situaciones:

- i. Esté sujeto a proceso penal y así lo determine la autoridad judicial;
- ii. No exista información fehaciente sobre su identidad;
- iii. Exista la imposibilidad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;
- iv. Se requiera de mayor tiempo para la expedición de documentos de identidad y viaje, a solicitud del consulado;
- v. No exista disponibilidad de itinerarios de viaje para su expulsión;
- vi. Se prohíba el tránsito de extranjeros por terceros países;
- vii. Se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial que impida se ejecute la resolución, o
- viii. Exista enfermedad o discapacidad física o mental debidamente certificada, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo VII de estas Normas y que haga imposible que el asegurado pueda viajar, en cuyo caso el responsable de la estación migratoria deberá tomar las medidas necesarias para la canalización del extranjero a la institución correspondiente, a efecto de que se le proporcione la atención adecuada.

“El Instituto deberá notificar al alojado mediante escrito debidamente fundado y motivado, sobre las causas por las que su estancia en la estación migratoria deba exceder los 90 días. Dicha notificación deberá realizarse dentro de los tres días hábiles siguientes.

“La autoridad migratoria tomará las medidas que procedan, a efecto de no exceder el tiempo de alojamiento señalado en el presente artículo”.

a 2:00 de la tarde y de 4:00 de la tarde a las 11:00 de la noche; sólo hay un doctor por cada turno. Los fines de semana solamente se cuenta con un médico, quien cubre tanto el día sábado como el domingo. Los doctores deben proporcionar consultas a las personas detenidas y realizar exámenes médicos para valorar su estado de salud, como se encuentra previsto en el artículo 17 de las Normas. Sin embargo, en éstas no se especifica en qué consiste la revisión médica que se debe practicar a cada persona detenida, por lo que la gran mayoría de las personas entrevistadas aseguraron que durante el reconocimiento médico sólo se les preguntó si padecían algún tipo de dolencia y su nombre.

Al respecto, 74% de las personas encuestadas (111 respuestas) contestó que al ingresar a la estación no se le realizó un examen médico adecuado. Además, 48% de las personas encuestadas (72 respuestas) declaró haber necesitado atención médica; de éstas, 29% (20 respuestas) contestó que no se le proporcionó la atención médica necesaria, como está previsto en el artículo 29 de las Normas. También se debe señalar que hay turnos y días en que los médicos faltan y no se cuenta con personal suplente.

Según los datos recopilados, en general los alimentos se otorgan en los horarios establecidos. El aspecto de mayor relevancia sobre la alimentación ha sido la detección de enfermedades como salmonelosis, diagnosticada a algunas personas detenidas que han permanecido varios días en este lugar. Por otro lado, 72% de las personas encuestadas definió la condición de limpieza de las instalaciones sanitarias como *buenas*, 21% como *mediocres* y 4% como *malas*. Si se consideran los datos referidos solamente por la población masculina mayor de edad, es decir el colectivo más numeroso en la estación, 55% de los entrevistados consideró la condición de limpieza *buenas* (33 respuestas), 34% *mediocres* (20 respuestas) y 8% *malas* (cinco respuestas).

El suministro de artículos de higiene personal en la estación también es irregular. Hay veces que no se le proporciona a las personas detenidas ni jabón ni pasta dental; 61% de las personas encuestadas (82) contestaron que en la estación no se les entregaron objetos de aseo personal, y 31% (47) que no se le volvió a abastecer. El detergente para lavar la ropa se otorga pero se raciona. Además de esto, no se cuenta con algún sistema que permita lavar las colchonetas, por lo que no hay posibilidad de limpiar las que se encuentran sucias. Al respecto, 34% de las personas encuestadas (52 respuestas) contestó que no se le facilitó el acceso a servicios para el aseo personal y de su ropa, dato que asciende a 48% (27 respuestas) en el caso de la población de hombres adultos.

En cuanto al nivel de confortabilidad, éste depende mucho de las buenas o malas condiciones en que se encuentren las instalaciones. Por ejemplo, las literas están hechas

de piedra y empotradas en las paredes y el piso. Casi en todos los dormitorios hay filtraciones de agua, por lo que en algunos casos las personas detenidas no utilizan la parte superior de las literas.

Además, durante la investigación se detectaron factores y situaciones que ponen en peligro o disminuyen el nivel de seguridad de las personas migrantes que se encuentran en la estación migratoria Siglo XXI. Uno de los principales problemas para la seguridad éstas es la introducción de sustancias prohibidas como alcohol y drogas.<sup>17</sup>

## ACCESO A LA JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO

### 1) En el ámbito penal

De acuerdo con la investigación realizada, queda claro que son pocos los delitos a personas migrantes que se denuncian ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas (PGJECH). En el lapso que va del 1 de septiembre de 2009 al 15 de abril de 2010 se presentaron ocho denuncias a las que recayeron igual número de indagatorias o investigaciones. Una de ellas fue por el delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro y siete por el delito de trata de personas. En el mismo lapso, se reportaron cuatro casos consignados ante juzgados locales.<sup>18</sup>

Según lo dicho por la propia PGJECH, el número de denuncias, averiguaciones previas iniciadas y consignaciones en el mismo lapso fue de cero en los casos de delitos cometidos contra personas migrantes por servidores públicos, es decir que nunca un servidor público fue siquiera acusado de cometer algún delito ante autoridades locales. Este hecho contrasta con las 19 quejas presentadas de septiembre de 2009 a junio de 2010, ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas, por violaciones a derechos humanos presunta-

---

<sup>17</sup> El artículo 6º de las Normas especifica en su fracción IV que queda prohibido al interior de las mismas “el comercio, introducción, posesión, suministro, uso o consumo de bebidas alcohólicas, estupefacientes, drogas, enervantes, psicotrópicos, sustancias tóxicas, medicamentos no autorizados, instrumentos punzocortantes, explosivos, y en general cualquier otra sustancia u objeto que pudiera poner en peligro la vida o integridad de los extranjeros, personas en general o la seguridad de las instalaciones de la estación migratoria”.

<sup>18</sup> La consignación es el acto a través del cual el Ministerio Público solicita a la o el juez que inicie el procedimiento judicial, por contar con una investigación suficiente para ello.

mente cometidas por servidores públicos estatales.<sup>19</sup> Todos los hechos señalados en las quejas podrían constituir delitos; sin embargo, no fueron investigados como tales.

La Policía Municipal fue señalada en ocho quejas ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chiapas como la autoridad perpetradora de la violación, la policía estatal preventiva en cuatro, la policía especializada en tres, el director y custodios del Centro de Readaptación Social y el Hospital Regional en dos quejas cada uno y la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia Municipal en una.<sup>20</sup>

El escaso número de averiguaciones previas iniciadas es muy similar en el ámbito de competencia del Ministerio Público Federal por delitos federales cometidos en Chiapas, pues del 1 de septiembre de 2009 al 30 de abril de 2010 sólo se iniciaron 10 averiguaciones previas por el delito de privación de la libertad y hubo dos consignaciones sin detenido por el mismo delito; seis averiguaciones por abuso de autoridad y una consignación sin detenido por este delito; una averiguación por tortura y una consignación por dicho delito; y una averiguación por trata de personas y una consignación con detenido.<sup>21</sup>

Los pocos asuntos que son denunciados e investigados por el Ministerio Público Federal contrastan con las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), pues del 1 de septiembre de 2009 al 30 de junio de 2010 fueron registradas 79 quejas de personas extranjeras por violaciones a sus derechos humanos.<sup>22</sup>

## 2) En el ámbito administrativo

Del trabajo de campo realizado emergió que 69% de las personas detenidas encuestadas en la estación Siglo XXI (104 respuestas) señalaron que al ingresar al centro no fueron infor-

<sup>19</sup> De acuerdo con el artículo 3º de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chiapas, ésta conocerá de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos sólo cuando hubiesen sido cometidas por autoridades estatales. En octubre de 2010 el Congreso del estado de Chiapas aprobó la creación del Consejo Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas, en sustitución de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, cuya ley fue publicada en el *Periódico Oficial* el 17 de noviembre de 2010.

<sup>20</sup> De las víctimas, ocho eran hondureñas, ocho guatemaltecas y tres salvadoreñas; del total de éstas, 15 eran hombres y cuatro mujeres.

<sup>21</sup> Las averiguaciones previas consignadas incluyen consignaciones de averiguaciones previas iniciadas en periodos anteriores. La información fue recibida mediante oficio núm. SJAI/DGAJ/03494/10 de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, con fecha 15 de junio de 2010.

<sup>22</sup> La información fue recibida mediante oficio núm. 40125 de la Dirección General de Quejas y Orientación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 3 de agosto de 2010.

madas (o lo fueron muy superficialmente) del motivo de su aseguramiento, como debidamente establece el artículo 26, fracción II de las Normas. Asimismo, 93% de las personas encuestadas (140) contestó que al ingresar a la estación el personal del INM no le informó de manera adecuada y por escrito sus derechos y obligaciones, como prevé el artículo 16, fracción V, de las Normas;<sup>23</sup> y 88% (135) contestó que el personal del INM no le informó de su derecho a realizar una llamada telefónica nacional a la persona que solicitaran.

Como se desprende de los cuestionarios aplicados al interior de la estación migratoria de Tapachula, las personas encuestadas afirmaron en su mayoría que al ingresar a la estación, no se les notificó ni por escrito ni verbalmente sobre sus derechos y obligaciones, como se establece en las Normas. Sin embargo, el INM ha reiterado y señalado a I(dh)eas que, además de contar con los documentos que acreditan la entrega a las personas detenidas de oficios en los que se comprueba la comunicación de sus derechos y obligaciones al interior de la estación también se han distribuido en las estaciones migratorias y estancias provisionales trípticos que informan sobre estos puntos.

Es indispensable señalar que durante la investigación se documentaron casos en que los agentes de migración entregaron las personas detenidas el oficio que especifica sus derechos y obligaciones al momento de su salida de la estación. De esta manera, los agentes coaccionaron a las personas detenidas a firmar cualquier documento que les permitiera abandonar estos centros de detención. Asimismo, trascendió que existe como práctica extendida la entrega de estos documentos, por parte de los oficiales de migración, a las personas detenidas para que los firmen, sin que los agentes otorguen el tiempo necesario para que éstas realicen una lectura adecuada de sus derechos y obligaciones.

De acuerdo con lo anterior, 96% de las personas encuestadas (145) en la estación contestó que el personal del INM no le informó por escrito en un idioma de su comprensión que tenían derecho a la asistencia y protección consular de su país de origen. Al respecto, es necesario mencionar que varias personas entrevistadas afirmaron que su consulado no les proporcionó la asistencia necesaria. En diferentes ocasiones, las personas detenidas mencionaron que, a pesar de haber llamado a las oficinas consulares o de haberse entrevistado con personal del consulado de su país, éste no actuó de manera efectiva para proteger y hacer valer los derechos de sus connacionales.

---

<sup>23</sup> Al respecto, 77% (116) de las personas encuestadas contestó no haber visto en la estación carteles que informaran sobre sus derechos y obligaciones en su idioma. Por otro lado, el personal investigador de I(dh)eas informó sobre la presencia de dichos carteles al interior de la estación; sin embargo, de las entrevistas realizadas a las personas aseguradas surgió que los agentes migratorios no les informaron la ubicación, contenido e importancia de los mismos.

Un elemento particularmente alarmante es que el artículo 8º de las Normas establece que la privación de la libertad puede darse de forma indefinida bajo ciertos supuestos en que puedan encontrarse las personas migrantes.<sup>24</sup> Este artículo viola el segundo párrafo del artículo 14 constitucional,<sup>25</sup> así como los tratados de derechos humanos que contemplan el derecho al debido proceso. El trabajo de campo permitió detectar casos en que las personas migrantes fueron detenidas en la estación por tiempos prolongados, rebasando los 90 días que marcan las Normas como máximo, sin que se les notificara la razón fundada y motivada de la prolongación de su detención, como está establecido en el artículo 8º ya mencionado. En general, se trata de personas procedentes de otros continentes.

Otro ámbito de preocupación tiene que ver con el incumplimiento del derecho a la asistencia legal de las personas detenidas. De las personas encuestadas en la estación, 95% (143 respuestas) contestó que el personal del INM no le informó por escrito en un idioma de su comprensión que tenían derecho a comunicarse con una persona de su confianza o con un representante legal, y 91% (137) indicó que no se le informó claramente de su derecho a recibir asistencia y representación legal.

Por otro lado, de las entrevistas realizadas se infiere que, incluso en los casos en que las personas detenidas fueron informadas de su derecho a una asistencia legal, la explicación de este derecho por parte de los agentes del INM fue generalmente superficial e incompleta, y que no se les informó de lo que hubieran tenido que hacer en la práctica para ejercer este derecho.

Por último, además de la falta de información sobre el derecho a recibir una asistencia legal, el trabajo de investigación permitió destacar que las autoridades competentes para recibir denuncias, como la FEDCCI o la PGR, no visitan las estación migratorias del Soconusco de manera regular, y en muchas ocasiones no acuden a este lugar cuando se les requiere o se presentan con dilación.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Véase n. 16.

<sup>25</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 14, párrafo segundo: “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

<sup>26</sup> Por ejemplo, en uno de los casos documentados, las autoridades simplemente no acudieron cuando se les requirió en la estación migratoria Siglo XXI, a pesar de que personal de I(dh)eas solicitó su presencia.

## VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS Y NIÑAS EN TRÁNSITO

La estación migratoria de Tapachula cuenta con la presencia de un módulo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), y con la labor de las Oficiales de Protección a la Infancia (OPI), creados específicamente por el INM para la atención de niños y niñas.<sup>27</sup> Pese a que la organización de los OPI constituye una de las “valiosas iniciativas dirigidas a asegurar los derechos de la población migrante”<sup>28</sup> por parte del gobierno federal, en el curso de la presente investigación se registraron casos de desatención, negligencia y maltrato de niñas y niños migrantes por parte de elementos de este grupo especializado en “asegurar la protección integral de los derechos de la niñez migrante no acompañada en las fronteras norte y sur del país”,<sup>29</sup> así como por agentes migratorios.

En particular, 80% (43) de las niñas y los niños encuestados contestó que los OPI no les informaron sobre su derecho a solicitar asilo y 48% (26) contestó que éstos no le acompañaron durante el examen médico. Ambas responsabilidades de los OPI están establecidas en la Circular núm. 001/2010 del INM.

Por otro lado, 91% de las niñas y los niños encuestados (49) señaló que al ingresar a la estación migratoria el personal del INM no les informó por escrito sobre sus derechos y obligaciones, como se prevé en el artículo 16, fracción v, de la Normas; 81% (44) señaló que los agentes del INM no le informaron de su derecho a realizar una llamada telefónica nacional a la persona que solicitara (artículo 19); y 93% (50) dijo que no se le informó de su derecho a la asistencia y protección consular (artículo 26, fracción II). Además, 91% de las niñas y los niños encuestados contestó que al interior de la estación migratoria no fue informado por el personal del INM de su derecho a recibir asistencia y representación legal, como prevé el artículo 26, fracción IV, de las Normas.

<sup>27</sup> Instituto Nacional de Migración, Circular N° 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 2010, artículo 8°: “El OPI deberá solicitar inmediatamente al responsable de la estación migratoria que se canalice al niño, niña o adolescente migrante no acompañado a una institución especializada para su debida atención.

“La canalización debe atender las particularidades de cada caso y responder al interés superior del niño. Asimismo, se deberá hacer la notificación respectiva al Sistema Nacional, Estatal o Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia”.

<sup>28</sup> Universidad Nacional de Lanus y Unicef, *Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Unla/Unicef, 2009, p. 11.

<sup>29</sup> *Idem*.

## CONCLUSIONES

La información presentada en este trabajo muestra cómo en la región del Soconusco las personas migrantes frecuentemente son víctimas de abusos y vulneraciones de sus derechos. En el caso de las personas migrantes en tránsito, los abusos documentados en los albergues de la región y en la estación migratoria de Tapachula demuestran la discrecionalidad en la actuación de algunos agentes del INM, de la Policía Federal y de policías estatales y municipales; el menosprecio de servidoras y servidores públicos a los derechos de las personas migrantes; la escasa eficacia de algunos funcionarios de la CNDH, de la Comar y de algunos consulados. Éstas son las principales causas estructurales detrás de las violaciones los derechos humanos de la población migrante en el Soconusco.

En el caso de los agentes estatales, el uso excesivo de la fuerza, las detenciones arbitrarias o el incumplimientos de la normas que regulan la detención de las personas migrantes indocumentadas en las estaciones migratorias son sólo algunos de los abusos más frecuentes. A éstos hay que añadir los casos de complicidad de autoridades federales, estatales y municipales con bandas delictivas.

Por otro lado, es necesario subrayar las graves irregularidades que se registraron en cuanto al cumplimiento del debido proceso de las personas aseguradas en las estaciones migratorias, en particular por lo que tiene que ver con el acceso a representación y asistencia legal, protección consular, solicitud de la calidad de refugiado o refugiada, respeto al interés superior de la niñez, entre otros.

Entre las personas detenidas entrevistadas fue muy elevado el porcentaje de quienes no fueron debidamente informadas de sus derechos a comunicarse con una persona de su confianza o con un representante legal, a recibir asistencia y protección consular de su país de origen, a recibir asistencia y representación legal. Asimismo, en los casos en que las personas entrevistadas fueron informadas de su derecho a una asistencia legal, la explicación de este derecho fue generalmente superficial e incompleta.

Esta falta de información dificulta gravemente la labor de abogados y organizaciones de defensa de los derechos humanos, porque les impide percatarse o detectar eventuales casos de violaciones a los derechos de las personas detenidas en las estaciones migratorias. Por otro lado, es necesario destacar que la labor de defensa de los derechos de las personas migrantes es posteriormente obstaculizada debido a las limitaciones que encuentran las organizaciones de defensa de los derechos humanos para poder entrar en

contacto con las personas alojadas en las estaciones, y escuchar y registrar los testimonios de quienes han sido víctimas de algún abuso.

Además de la falta de información sobre el derecho a recibir una asistencia legal, es necesario puntualizar que las autoridades competentes para recibir denuncias, como la FEDCCI o la PGR, no visitan las estaciones migratorias del Soconusco de manera regular, y en muchas ocasiones no acuden a este lugar cuando se les requiere o se presentan con dilación.

La inacción de los órganos encargados de procurar justicia representa un grave elemento de indefensión de la población migrante en la región. Como se pudo constatar, las pocas averiguaciones realizadas por el Ministerio Público y que se vinculan con delitos cometidos contra personas migrantes son comúnmente deficientes, por lo que la gran mayoría de ellas no conduce a la consignación del expediente ante el juez; es decir, el Ministerio Público no consigna el expediente ante el Poder Judicial para que se inicie el juicio, y no lo hace porque las investigaciones no cuentan con la solidez suficiente que haga suponer la existencia de un delito y la presunta responsabilidad de la persona inculpada.

Asimismo, la CNDH, que es la única instancia con amplias facultades para presionar a las autoridades migratorias, tampoco proporciona la asistencia necesaria para que las personas detenidas obtengan un trato digno y justo. Las quejas que la CNDH registra en las estaciones migratorias pocas veces se convierten en denuncia formal ante el Ministerio Público. En la misma línea, cabe señalar que cuando el personal de esa institución ha solicitado la presencia en la estación migratoria de la FEDCCI o la PGR, estas instancias no siempre han acudido.

Por último, hay que destacar que las violaciones y abusos sufridos por la población migrante en la región son generalmente invisibilizados por la sociedad y los medios de comunicación del Soconusco. Estos últimos ofrecen a menudo una visión de las personas migrantes como *problema* para la convivencia, relacionándolas directamente con la delincuencia y los índices de criminalidad local. Estos factores, junto con la tendencia de las víctimas a no denunciar las violaciones a sus derechos humanos —ya sea por temor, falta de asistencia legal o de herramientas e información para hacerlo—, como consecuencia agravan el estado de indefensión de las personas migrantes en el Soconusco.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de octubre de 2009, disponible en <<http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=21608&ambito=FEDERAL>>, página consultada el 30 de octubre de 2010.
- Amnistía Internacional, *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*, Madrid, Edai, 2010, 44 pp.
- Belén Posada del Migrante *et al.*, *Sexto informe sobre la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México*, Saltillo, 2010, 64 pp.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Quinto informe de progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias”, en *Informe anual 2003*, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, CIDH/OEA, 29 de diciembre de 2003, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/cap.5.htm>>, página consultada el 27 de marzo de 2012.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Dictamen. Comunicación N° 1493/2006*, CCPR/C/96/D/1493/2006, 17 de agosto de 2009, 12 pp.
- Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 43/173 del 9 de diciembre de 1988.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2012.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, Oficio núm. SJAI/DGAJ/03494/10, 15 de junio de 2010.
- Dirección General de Quejas y Orientación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Oficio núm. 40125, 3 de agosto de 2010.
- I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A. C., *En tierra de nadie. El laberinto de la impunidad. Violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes en la región del Soconusco*, México, 2011, 231 pp.
- Instituto Nacional de Migración, Circular N° 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 2010.
- Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chiapas, publicada en el *Periódico Oficial* el 2 de diciembre de 1992.
- Ley del Consejo Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas, publicada en el *Periódico Oficial* el 17 de noviembre de 2010.

- Ley de Migración, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011.
- Ley General de Población, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011.
- Procuraduría General de la República, Respuesta a la solicitud de información con número de folio 0001700070210, 15 de junio de 2010.
- Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, *Informe final de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua*, México, PGR, enero de 2006, 430 pp., disponible en <[http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Casos%20de%20Interes/inf\\_final.pdf](http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Casos%20de%20Interes/inf_final.pdf)>, página consultada el 1 de marzo de 2012.
- Universidad Nacional de Lanus y Unicef, *Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Unla/Unicef, 2009, 144 pp.
- Valadés, Diego, “La protección de los derechos fundamentales frente a particulares”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, t. II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica Contemporánea, núm. 283), 2006, pp. 589-616.

ANEXO



# CONJUNTO DE PRINCIPIOS PARA LA PROTECCIÓN Y LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS MEDIANTE LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD\*

## PREÁMBULO

*Recordando* el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en que se reconoce que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad,

*Consciente* de que siempre es posible que vuelvan a repetirse esos actos,

*Reafirmando* el compromiso adoptado por los Estados Miembros en el artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas de tomar medidas conjuntas o separadamente, concediendo toda la importancia que merece al fomento de una cooperación internacional eficaz para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55 de la Carta, relativo al respeto universal y efectivo a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos,

*Considerando* que el deber que, según el derecho internacional, tiene todo Estado de respetar y hacer respetar los derechos humanos, exige que se adopten medidas eficaces para luchar contra la impunidad,

*Consciente* de que no existe reconciliación justa y duradera si no se satisface efectivamente la necesidad de justicia,

*Consciente también* de que el perdón, que puede ser un factor importante de reconciliación, supone, como acto privado, que la víctima o sus derechohabientes conozcan al autor de las violaciones y que éste haya reconocido los hechos,

---

\* “Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad”, en Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Impunidad. Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de Principios para la Lucha contra la Impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, pp. 5-19.

*Recordando* la recomendación que figura en el párrafo 91 de la Parte II de la Declaración y Programa de Acción de Viena, en la que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (junio de 1993) manifestó su preocupación por la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos y apoyó los esfuerzos de la Comisión de Derechos Humanos por examinar todos los aspectos de esta cuestión,

*Convencida*, en consecuencia, de la necesidad de adoptar a tal fin medidas nacionales e internacionales, para que, en interés de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, se asegure conjuntamente el respeto efectivo del derecho a saber que entraña el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y el derecho a obtener reparación, sin los cuales no puede haber recurso eficaz contra las consecuencias nefastas de la impunidad,

De conformidad con la Declaración y Programa de Acción de Viena los siguientes principios tienen por objeto servir de directrices para ayudar a los Estados a elaborar medidas eficaces de lucha contra la impunidad.

## DEFINICIONES

### A. Impunidad

Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.

### B. Delitos graves conforme al derecho internacional

A los efectos de estos principios, la frase “delitos graves conforme al derecho internacional” comprende graves violaciones de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y de su Protocolo Adicional I de 1977 y otras violaciones del derecho internacional humanitario que constituyen delitos conforme al derecho internacional: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y otras violaciones de los derechos humanos internacionalmente protegidos que son delitos conforme al derecho internacional y/o respecto de

los cuales el derecho internacional exige a los Estados que impongan penas por delitos, tales como la tortura, las desapariciones forzadas, la ejecución extrajudicial y la esclavitud.

#### C. Restablecimiento de la democracia y/o de la paz o de transición hacia ellas

En el sentido de los presentes principios, esta expresión se refiere a las situaciones al término de las cuales, en el marco de un proceso que da lugar a un diálogo nacional en favor de la democracia o a negociaciones de paz para poner fin a un conflicto armado, se llega a un acuerdo, sea cual fuere su forma, en virtud del cual los protagonistas o las partes interesadas convienen en tomar medidas contra la impunidad y la repetición de las violaciones de los derechos humanos.

#### D. Comisiones de la verdad

A los efectos de estos principios, la frase “comisiones de la verdad” se refiere a órganos oficiales, temporales y de constatación de hechos que no tienen carácter judicial y se ocupan de investigar abusos de los derechos humanos o el derecho humanitario que se hayan cometido a lo largo de varios años.

#### E. Archivos

En el sentido de los presentes principios, la palabra “archivos” se refiere a colecciones de documentos relativos a violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario de fuentes que incluyen: *a)* organismos gubernamentales nacionales, en particular los que hayan desempeñado una función importante en relación con las violaciones de los derechos humanos; *b)* organismos locales, tales como comisarías de policía, que hayan participado en violaciones de los derechos humanos; *c)* organismos estatales, incluida la oficina del fiscal y el Poder Judicial, que participan en la protección de los derechos humanos; y *d)* materiales reunidos por las comisiones de la verdad y otros órganos de investigación.

## I. LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD: OBLIGACIONES GENERALES

### *Principio 1. Obligaciones generales de los Estados de adoptar medidas eficaces para luchar contra la impunidad*

La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.

## II. DERECHO A SABER

### A. Principios generales

#### *Principio 2. El derecho inalienable a la verdad*

Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de esos crímenes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad proporciona una salvaguardia fundamental contra la repetición de tales violaciones.

#### *Principio 3. El deber de recordar*

El conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio y, por ello, se debe conservar adoptando medidas adecuadas en aras del deber de recordar que incumbe al Estado para preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Esas medidas deben estar encaminadas a preservar del olvido la memoria colectiva y, en particular, evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas.

#### *Principio 4. El derecho de las víctimas a saber*

Independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, las víctimas y sus familias tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circuns-

tancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima.

*Principio 5. Garantías para hacer efectivo el derecho a saber*

Incumbe a los Estados adoptar las medidas adecuadas, incluidas las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento independiente y eficaz del Poder Judicial, para hacer efectivo el derecho a saber. Las medidas apropiadas para asegurar ese derecho pueden incluir procesos no judiciales que complementen la función del Poder Judicial. Las sociedades que han experimentado crímenes odiosos perpetrados en forma masiva o sistemática pueden beneficiarse en particular con la creación de una comisión de la verdad u otra comisión de investigación con objeto de establecer los hechos relativos a esas violaciones de manera de cerciorarse de la verdad e impedir la desaparición de pruebas. Sea que un Estado establezca o no un órgano de ese tipo, debe garantizar la preservación de los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y la posibilidad de consultarlos.

B. Comisiones de investigación

*Principio 6. Establecimiento y función de las comisiones de la verdad*

En la mayor medida posible, las decisiones de establecer una comisión de la verdad, definir su mandato y determinar su composición deben basarse en amplias consultas públicas en las cuales deberá requerirse la opinión de las víctimas y los supervivientes. Deben realizarse esfuerzos especiales por asegurar que los hombres y las mujeres participen en esas deliberaciones en un pie de igualdad.

Teniendo en cuenta la dignidad de las víctimas y de sus familias, las investigaciones realizadas por las comisiones de la verdad deben tener por objeto en particular garantizar el reconocimiento de partes de la verdad que anteriormente se negaban.

*Principio 7. Garantías de independencia, imparcialidad y competencia*

Las comisiones de investigación, incluidas las comisiones de la verdad, deben establecerse mediante procedimientos que garanticen su independencia, imparcialidad y competencia. Con ese fin, el mandato de las comisiones de investigación, incluidas las comisiones de carácter internacional, debe respetar las siguientes directrices:

- a) Deberán estar formadas conforme a criterios que demuestren a la opinión pública la competencia en materia de derechos humanos y la imparcialidad de sus miembros, que deben incluir a expertos en derechos humanos y, en caso pertinente, en derecho humanitario. También deberán estar formadas de conformidad con condiciones que garanticen su independencia, en particular por la inamovilidad de sus miembros durante su mandato, excepto por razones de incapacidad o comportamiento que los haga indignos de cumplir sus deberes y de acuerdo con procedimientos que aseguren decisiones justas, imparciales e independientes.
- b) Sus miembros se beneficiarán de los privilegios e inmunidades necesarios para su protección, incluso cuando ha cesado su misión, especialmente con respecto a toda acción en difamación o cualquier otra acción civil o penal que se les pudiera intentar sobre la base de hechos o de apreciaciones mencionadas en los informes de las comisiones.
- c) Al elegir a los miembros, deberán realizarse esfuerzos concertados por garantizar una representación adecuada de las mujeres así como de otros grupos apropiados cuyos miembros hayan sido especialmente vulnerables a las violaciones de los derechos humanos.

*Principio 8. Delimitación del mandato de una comisión*

Para evitar los conflictos de competencia se debe definir claramente el mandato de la comisión, que debe estar de acuerdo con el principio de que la finalidad de las comisiones no consistirá en remplazar a la justicia, tanto civil o administrativa como penal. En particular, únicamente los tribunales penales tienen competencia para determinar la responsabilidad penal individual a fin de pronunciarse, llegado el caso, sobre la culpabilidad y seguidamente sobre la pena.

Además de las directrices establecidas en los principios 12 y 13, el mandato de una comisión de investigación ha de incorporar o reflejar las siguientes estipulaciones:

- a) El mandato de la comisión puede reafirmar su derecho; solicitar la asistencia de la fuerza pública, incluso, bajo reserva del principio 10 a) para hacer proceder a comparecencias, efectuar visitas en todos los lugares de interés para sus investigaciones y/u obtener la producción de pruebas pertinentes.
- b) Cuando la comisión tiene razones para creer que está amenazada la vida, la salud o la seguridad de una persona de interés para sus investigaciones o hay riesgo de

que se pierda un elemento de prueba, se puede dirigir a un tribunal, con arreglo a un procedimiento de urgencia, o adoptar otras medidas apropiadas para poner fin a esa amenaza o a ese riesgo.

- c) Sus investigaciones se referirán a todas las personas acusadas de presuntas violaciones de los derechos humanos y/o del derecho humanitario, tanto si las ordenaron como si las cometieron, si fueron autores o cómplices, y tanto si se trata de agentes del Estado o de grupos armados paraestatales o privados relacionados de algún modo con el Estado, como de movimientos armados no estatales considerados beligerantes. Sus investigaciones podrán abordar asimismo la función de otros protagonistas para facilitar las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario.
- d) Las comisiones estarán facultadas para investigar todas las formas de violación de los derechos humanos y del derecho humanitario. Sus investigaciones se referirán prioritariamente a las que constituyan delitos graves según el derecho internacional, y en ellas se prestará especial atención a las violaciones de los derechos fundamentales de la mujer y de otros grupos vulnerables.
- e) Las comisiones de investigación tratarán de preservar las pruebas en interés de la justicia.
- f) El mandato de las comisiones de investigación deberá subrayar la importancia de preservar los archivos de la comisión. Desde el principio de sus trabajos, las comisiones deberán aclarar las condiciones que regirán el acceso a sus archivos, incluidas las condiciones encaminadas a impedir la divulgación de información confidencial, preservando a la vez el derecho del público a consultar sus archivos.

*Principio 9. Garantías relativas a las personas acusadas*

Antes de que una comisión identifique a los autores en su informe las personas interesadas tendrán derecho a las siguientes garantías:

- a) La comisión deberá tratar de corroborar la información que implique a esas personas antes de dar a conocer su nombre públicamente;
- b) Las personas implicadas deberán haber sido escuchadas o, al menos, convocadas con tal fin, y tener la posibilidad de exponer su versión de los hechos en una audiencia convocada por la comisión mientras realiza su investigación, o de incorporar al expediente un documento equivalente a un derecho de réplica.

*Principio 10. Garantías relativas a las víctimas y a los testigos que declaran a su favor*

Se adoptarán las medidas adecuadas para proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico y, cuando así se solicite, la vida privada de las víctimas y los testigos que proporcionen información a la comisión:

- a) Las víctimas y los testigos que declaren a su favor sólo podrán ser llamados a declarar ante la comisión con carácter estrictamente voluntario.
- b) Los asistentes sociales y los profesionales de la atención de salud mental estarán facultados para prestar asistencia a las víctimas, de preferencia en su propio idioma, tanto durante su declaración como después de la misma, en especial cuando se trata de agresiones o de violencias sexuales.
- c) El Estado deberá asumir los gastos efectuados por los autores de esos testimonios.
- d) Deberá protegerse la información que pueda identificar a un testigo que prestó declaraciones tras una promesa de confidencialidad. Las víctimas que presten testimonio y otros testigos deberán ser informados en todo caso de las normas que regularán la divulgación de información proporcionada por ellos a la comisión. Las solicitudes de proporcionar información a la comisión en forma anónima deberán considerarse seriamente, en especial en casos de delitos sexuales, y la comisión deberá establecer procedimientos para garantizar el anonimato en los casos apropiados, permitiendo a la vez corroborar la información proporcionada, según sea necesario.

*Principio 11. Recursos adecuados para las comisiones*

Las comisiones dispondrán:

- a) De medios financieros transparentes para evitar que se pueda dudar de su independencia;
- b) De una dotación suficiente de material y personal para que no se pueda impugnar su credibilidad.

*Principio 12. Función de asesoramiento de las comisiones*

El mandato de la comisión incluirá disposiciones en que se la invitará a formular recomendaciones en su informe final relativas a las medidas legislativas y de otro tipo para luchar contra la impunidad. El mandato deberá garantizar que la comisión incorpore las

experiencias de la mujer en su labor, incluidas sus recomendaciones. Cuando se establezca una comisión de investigación, el gobierno deberá procurar dar la debida consideración a las recomendaciones de la comisión.

*Principio 13. Publicidad de los informes de las comisiones*

Por motivos de seguridad, o para evitar que se haga presión sobre los testigos y los miembros de la comisión, en el mandato de esta última se podrá disponer que ciertas partes pertinentes de su investigación se mantendrán confidenciales. En cambio, el informe final de la comisión deberá hacerse público en su integridad y ser difundido lo más ampliamente posible.

C. Preservación y consulta de los archivos a fin de determinar las violaciones

*Principio 14. Medidas de preservación de los archivos*

El derecho a saber implica la necesidad de preservar los archivos. Se deberán adoptar medidas técnicas y sanciones penales para impedir la sustracción, la destrucción, la disimulación o la falsificación de los archivos, entre otras cosas con el fin de que queden impunes los autores de violaciones de derechos humanos y/o del derecho humanitario.

*Principio 15. Medidas para facilitar la consulta de los archivos*

Se deberá facilitar la consulta de los archivos en interés de las víctimas y de sus familiares para hacer valer sus derechos.

En caso necesario, también se facilitará a las personas acusadas que lo soliciten para defenderse.

Cuando la consulta persiga favorecer la investigación histórica, las formalidades de autorización tendrán por única finalidad salvaguardar la integridad y la seguridad de las víctimas y de otras personas. No podrán aplicarse las formalidades de autorización con fines de censura.

*Principio 16. Cooperación de los servicios de archivo con los tribunales y las comisiones extrajudiciales de investigación*

Los tribunales y las comisiones extrajudiciales de investigación, así como los investigadores que trabajen bajo su responsabilidad, deberán poder consultar libremente los archivos. Este principio se aplicará en forma tal que respete los requisitos pertinentes para

proteger la vida privada, incluidos en particular seguridades de confidencialidad proporcionadas a las víctimas y a otros testigos como condición previa de su testimonio. No se podrá denegar la consulta de los archivos por razones de seguridad nacional excepto que, en circunstancias excepcionales, la restricción haya sido prescrita por ley; que el gobierno haya demostrado que la restricción es necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés de seguridad nacional legítimo y que la denegación sea objeto de examen judicial independiente.

*Principio 17. Medidas específicas relativas a los archivos de carácter nominativo*

- a) Se considerarán nominativos a los efectos del presente principio los archivos que contengan información que permita, de la manera que sea, directa o indirectamente, identificar a las personas a las que se refieren.
- b) Toda persona tendrá derecho a saber si figura en los archivos estatales y, llegado el caso, después de ejercer su derecho de consulta, a impugnar la legitimidad de las informaciones que le conciernan ejerciendo el derecho de réplica. El documento impugnado deberá incluir una referencia cruzada al documento en que se impugna su validez y ambos deben facilitarse juntos siempre que se solicite el primero. El acceso a los archivos de las comisiones de investigación debe considerarse por oposición a las expectativas legítimas de confidencialidad de las víctimas y otros testigos que presten testimonio en su nombre de conformidad con los principios 8 f) y 10 d).

*Principio 18. Medidas específicas relativas a los procesos de restablecimiento de la democracia y/o de la paz o de transición hacia ellas*

- a) Se adoptarán medidas para que cada centro de archivo esté bajo la responsabilidad de una oficina designada al efecto;
- b) Cuando se realice el inventario de los archivos almacenados deberá prestarse especial atención a los archivos de los lugares de detención y otros lugares en que hayan ocurrido violaciones graves de los derechos humanos y/o del derecho humanitario tales como tortura, en especial si oficialmente no se reconocía su existencia;
- c) Los terceros países deberán cooperar con miras a la comunicación o la restitución de archivos para establecer la verdad.

### III. DERECHO A LA JUSTICIA

#### A. Principios generales

*Principio 19. Deberes de los estados en materia de administración de la justicia*

Los Estados emprenderán investigaciones rápidas, minuciosas, independientes e imparciales de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y adoptarán las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia penal, para que sean procesados, juzgados y condenados debidamente.

Aunque la iniciativa del enjuiciamiento es en primer lugar una de las misiones del Estado, deberán adoptarse normas procesales complementarias para que las propias víctimas, sus familiares o herederos puedan tomar esa iniciativa, individual o colectivamente, en particular como partes civiles o como personas que inician un juicio en los Estados cuyo derecho procesal penal contemple esos procedimientos. Los Estados deberán garantizar la amplia participación jurídica en el proceso judicial a todas las partes perjudicadas y a toda persona u organización no gubernamental que tenga un interés legítimo en el proceso.

#### B. Delimitación de competencias entre las jurisdicciones nacionales, extranjeras, internacionales e internacionalizadas

*Principio 20. Competencia de los tribunales penales internacionales e internacionalizados*

La competencia territorial de los tribunales nacionales en principio sigue siendo la norma en lo tocante a los delitos graves con arreglo al derecho internacional. De conformidad con las disposiciones de sus estatutos, podrá admitirse la competencia concurrente de un tribunal penal internacional o de un tribunal penal internacionalizado cuando los tribunales nacionales no ofrezcan garantías satisfactorias de independencia e imparcialidad o cuando les resulte materialmente imposible desempeñar debidamente sus investigaciones o su seguimiento de una causa criminal o no estén dispuestos a ello.

Los Estados deberán asegurarse de que satisfacen plenamente sus obligaciones jurídicas con respecto a los tribunales penales internacionales e internacionalizados, incluso, cuando sea necesario, mediante la promulgación de leyes internas que permitan a los Estados cumplir obligaciones dimanantes de su adhesión al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional o con arreglo a otros instrumentos vinculantes, y mediante la puesta en

práctica de las obligaciones aplicables de aprehender y entregar a las personas sospechosas y de cooperar con respecto a las pruebas.

*Principio 21. Medidas para reforzar la eficacia de los principios jurídicos internacionales relativos a la competencia universal e internacional*

Los Estados deberán emprender medidas eficaces, incluida la aprobación o la enmienda de la legislación interna, que sean necesarias para permitir que los tribunales ejerzan la competencia universal con respecto a delitos graves de conformidad con el derecho internacional, de acuerdo con los principios aplicables del derecho consuetudinario y del derecho de los tratados.

Los Estados deberán garantizar que cumplen plenamente todas las obligaciones jurídicas que han asumido para iniciar procesos penales contra las personas respecto de las cuales hay pruebas fidedignas de responsabilidad individual por delitos graves con arreglo al derecho internacional si no extraditan a los sospechosos o los transfieren para ser juzgados ante un tribunal internacional o internacionalizado.

C. Medidas restrictivas incorporadas a determinadas normas del derecho que se justifican por la lucha contra la impunidad

*Principio 22. Carácter de las medidas restrictivas*

Los Estados incorporarán garantías contra las desviaciones a que pueda dar lugar el uso de la prescripción, la amnistía, el derecho de asilo, la denegación de la extradición, *non bis in idem*, la obediencia debida, las inmunidades oficiales, las leyes sobre “arrepentidos”, la competencia de los tribunales militares, así como el principio de la inamovilidad de los jueces que promueve la impunidad o contribuye a ella.

*Principio 23. Restricciones a la prescripción*

La prescripción de una infracción penal, tanto en lo que respecta a las diligencias como a las penas, no podrá correr durante el periodo en que no existan recursos eficaces contra esa infracción.

La prescripción no se aplicará a los delitos graves conforme el derecho internacional que sean por naturaleza imprescriptibles.

Cuando se aplica, la prescripción no podrá invocarse en las acciones civiles o administrativas entabladas por las víctimas para obtener reparación.

*Principio 24. Restricciones y otras medidas relativas a la amnistía*

Incluso cuando tenga por finalidad crear condiciones propicias para alcanzar un acuerdo de paz o favorecer la reconciliación nacional, la amnistía y demás medidas de clemencia se aplicarán dentro de los siguientes límites:

- a) Los autores de delitos graves conforme al derecho internacional no podrán beneficiarse de esas medidas mientras el Estado no cumpla las obligaciones enumeradas en el principio 19 o los autores hayan sido sometidos a juicio ante un tribunal competente, sea internacional o internacionalizado o nacional, fuera del Estado de que se trata.
- b) La amnistía y otras medidas de clemencia no afectan al derecho de las víctimas a reparación previsto en los principios 31 a 34, y no menoscabarán en el derecho a saber.
- c) Como la amnistía puede interpretarse como un reconocimiento de culpa, no podrá imponerse a las personas enjuiciadas o condenadas por hechos acaecidos durante el ejercicio pacífico del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Cuando esas personas no hayan hecho más que ejercer ese derecho legítimo, garantizado por los artículos 18 a 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y 18, 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, una ley deberá considerar nula y sin valor respecto de ellas toda decisión judicial o de otro tipo que les concierna; se pondrá fin a su reclusión sin condiciones ni plazos.
- d) Toda persona condenada por infracciones que no sean las previstas en el apartado c) del presente principio y que entren en el ámbito de aplicación de la amnistía podrá rechazar la amnistía y solicitar que se revise su proceso si no ha tenido un juicio imparcial y con las debidas garantías, previstas en los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los artículos 9, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o si ha sido condenada sobre la base de una declaración que, según se haya establecido, ha sido hecha como resultado de interrogatorios inhumanos o degradantes, especialmente bajo la tortura.

*Principio 25. Restricciones al derecho de asilo*

En aplicación del párrafo 2 del artículo 1 de la Declaración sobre el Asilo Territorial, adoptada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1967, así como del párrafo F

del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, los Estados no podrán permitir que se beneficien de esos estatutos protectores, incluido el asilo diplomático, las personas respecto de las cuales haya motivos fundados para creer que son autoras de delitos graves conforme al derecho internacional.

*Principio 26. Restricciones a la extradición/non bis in idem*

- a) Los autores de delitos graves conforme al derecho internacional no podrán, para evitar su extradición, ampararse en las disposiciones favorables que suelen aplicarse a los delitos políticos ni al principio de no extradición de los nacionales. De todas maneras, la solicitud de extradición deberá ser rechazada, en particular por los países abolicionistas, cuando existe el peligro de que en el Estado requirente se condene a muerte a la persona afectada. También se denegará la extradición cuando haya fundamentos sustanciales para creer que el sospechoso estaría en peligro de ser objeto de graves violaciones de los derechos humanos, tales como la tortura; la desaparición forzada; o la ejecución extralegal, arbitraria o sumaria. Si se deniega la extradición por esos motivos, el Estado solicitante deberá presentar el caso a las autoridades competentes con fines de enjuiciamiento.
- b) El hecho de que una persona haya sido procesada en relación con un delito grave con arreglo al derecho internacional no impedirá su procesamiento con respecto a la misma conducta si la actuación anterior obedeciera al propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad penal o si esos procedimientos no hubieran sido realizados en forma independiente o imparcial de conformidad con las debidas garantías procesales reconocidas por el derecho internacional o lo hubieren sido de alguna manera que, en las circunstancias del caso, fuere incompatible con la intención de someter a la persona a la acción de la justicia.

*Principio 27. Restricciones a las justificaciones que puedan vincularse a la obediencia debida, la responsabilidad superior y el carácter oficial*

- a) En cuanto al autor de las violaciones, el hecho de que haya actuado obedeciendo órdenes de su gobierno o de un superior jerárquico no lo eximirá de la responsabilidad, en particular penal, pero podrá considerarse causa de reducción de la pena si ello es conforme al derecho.

- b) El hecho de que las violaciones hayan sido cometidas por un subordinado no eximirá a sus superiores de responsabilidad, en particular penal, si éstos sabían o tenían motivos para saber, en unas circunstancias determinadas, que dicho subordinado estaba cometiendo, o iba a cometer dicho delito y si no tomaron todas las medidas necesarias para impedir o castigar el delito.
- d) El hecho de que el autor de un delito conforme al derecho internacional desempeñe funciones oficiales, incluso si se trata de un jefe de Estado o de gobierno, no lo eximirá de responsabilidad penal o de otro tipo ni será causa de reducción de la pena.

*Principio 28. Restricciones a los efectos de las leyes sobre divulgación o sobre arrepentidos*

El hecho de que el autor revele las violaciones cometidas por él mismo o por otros para beneficiarse de las disposiciones favorables de las leyes relativas al arrepentimiento no lo eximirá de responsabilidad penal o de otro tipo. La revelación sólo puede ser causa de reducción de la pena para contribuir a la manifestación de la verdad.

Cuando debido a las revelaciones, el autor pueda ser objeto de persecución, como excepción al principio 25, podrá concedérsele asilo –y no el estatuto de refugiado– al autor de las revelaciones para contribuir a la manifestación de la verdad.

*Principio 29. Restricciones a la competencia de los tribunales militares*

La competencia de los tribunales militares deberá limitarse a las infracciones de carácter específicamente militar cometidas por militares, con exclusión de las violaciones de los derechos humanos, las cuales son competencia de los tribunales nacionales ordinarios o, en su caso, cuando se trate de delitos graves conforme al derecho internacional, de un tribunal penal internacional o internacionalizado.

*Principio 30. Restricciones al principio de inamovilidad de los jueces*

El principio de inamovilidad, garantía fundamental de su independencia, deberá respetarse en el caso de los magistrados que hayan sido nombrados de conformidad con los requisitos de un Estado de derecho. En cambio, los que hayan sido nombrados ilegítimamente o hayan obtenido sus facultades jurisdiccionales mediante un acto de adhesión, podrán ser destituidos en virtud de la ley, en aplicación del principio del paralelismo de las formas. Deberá proporcionárseles una oportunidad de impugnar su destitución siguiendo los procedimientos que atiendan los criterios de independencia e imparcialidad con miras a pedir su reincorporación.

#### IV. DERECHO A OBTENER REPARACIÓN/GARANTÍAS DE QUE NO SE REPITAN LAS VIOLACIONES

##### A. El derecho a la reparación

###### *Principio 31. Derechos y deberes dimanantes de la obligación de reparar*

Toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor.

###### *Principio 32. Procedimientos de reparación*

Tanto por la vía penal como por la civil, administrativa o disciplinaria, toda víctima debe tener la posibilidad de ejercer un recurso accesible, rápido y eficaz, que incluirá las restricciones que a la prescripción impone el principio 23. En el ejercicio de dicho recurso, debe beneficiarse de una protección contra actos de intimidación y represalias.

También pueden proporcionarse reparaciones mediante programas, basados en medidas legislativas o administrativas, financiados por fuentes nacionales o internacionales, dirigidos a individuos y a comunidades. Las víctimas y otros sectores de la sociedad civil deben desempeñar un papel significativo en la elaboración y aplicación de tales programas. Deben hacerse esfuerzos concertados para asegurar que las mujeres y los grupos minoritarios participen en las consultas públicas encaminadas a elaborar, aplicar y evaluar los programas de reparación.

El ejercicio del derecho a obtener reparación comprende el acceso a los procedimientos internacionales y regionales aplicables.

###### *Principio 33. Publicidad de los procedimientos de reparación*

Los procedimientos especiales que permiten a las víctimas ejercer su derecho a una reparación serán objeto de la más amplia publicidad posible, incluso por los medios de comunicación privados. Se deberá asegurar esa difusión tanto en el interior del país como en el extranjero, incluso por la vía consular, especialmente en los países a los que hayan debido exiliarse muchas víctimas.

*Principio 34. Ámbito de aplicación del derecho a obtener reparación*

El derecho a obtener reparación deberá abarcar todos los daños y perjuicios sufridos por las víctimas; comprenderá medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción según lo establece el derecho internacional.

En los casos de desapariciones forzadas, la familia de la víctima directa tiene el derecho imprescriptible a ser informada de la suerte y/o el paradero de la persona desaparecida y, en caso de fallecimiento, se le debe restituir el cuerpo en cuanto se identifique, independientemente de que se haya establecido la identidad de los autores o se los haya encausado.

B. Garantías de no repetición de las violaciones

*Principio 35. Principios generales*

El Estado deberá adoptar medidas adecuadas para que las víctimas no puedan volver a ser objeto de violaciones de sus derechos. Con ese fin, los Estados deben emprender reformas institucionales y otras medidas necesarias para asegurar el respeto del imperio de la ley, promover y mantener una cultura de respeto de los derechos humanos, y restaurar o establecer la confianza pública en las instituciones gubernamentales. Para el logro de esos objetivos es esencial la adecuada representación de las mujeres y de los grupos minoritarios en las instituciones públicas. Las reformas institucionales encaminadas a prevenir una repetición de las violaciones deben establecerse mediante un proceso de amplias consultas públicas, incluida la participación de las víctimas y otros sectores de la sociedad civil.

Tales reformas deben promover los siguientes objetivos:

- a) Adhesión consecuente de las instituciones públicas al imperio de la ley;
- b) La derogación de las leyes que contribuyan a las violaciones de los derechos humanos y/o del derecho humanitario o que autoricen tales violaciones y la promulgación de leyes y otras medidas necesarias para asegurar el respeto de los derechos humanos y el derecho humanitario, incluidas medidas que salvaguarden las instituciones y los procesos democráticos;
- c) El control civil de las fuerzas militares y de seguridad y de los servicios de inteligencia y el desmantelamiento de las fuerzas armadas paraestatales;
- d) La reintegración a la sociedad de los niños que hayan participado en conflictos armados.

*Principio 36. Reforma de las instituciones estatales*

Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias, incluidas reformas legislativas y administrativas, para procurar que las instituciones públicas se organicen de manera de asegurar el respeto por el estado de derecho y la protección de los derechos humanos. Como mínimo, los Estados deben emprender las siguientes medidas:

- a) Los funcionarios públicos y los empleados que sean personalmente responsables de violaciones graves de los derechos humanos, en particular los que pertenezcan a los sectores militar, de seguridad, policial, de inteligencia y judicial, no deben continuar al servicio de las instituciones del Estado. Su destitución se realizará de acuerdo con los requisitos del debido proceso y el principio de no discriminación. Las personas acusadas oficialmente de ser responsables de delitos graves con arreglo al derecho internacional serán suspendidas de sus deberes oficiales durante las actuaciones penales o disciplinarias.
- b) Con respecto al poder judicial, los Estados deben emprender todas las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento independiente, imparcial y eficaz de los tribunales de conformidad con las normas internacionales relativas a las garantías procesales debidas. El derecho de hábeas corpus, sea cual fuere el nombre por el que se le conoce, debe considerarse un derecho no derogable.
- c) Debe garantizarse el control civil de las fuerzas militares y de seguridad, así como de los organismos de inteligencia y, en caso necesario, ese control debe establecerse o restaurarse. Con ese fin, los Estados deben establecer instituciones eficaces de supervisión civil de las fuerzas militares y de seguridad y de los organismos de inteligencia, incluidos órganos de supervisión legislativa.
- d) Deben establecerse procedimientos de denuncia civil y debe garantizarse su eficaz funcionamiento.
- e) Los funcionarios públicos y los empleados, en particular los que pertenezcan a los sectores militar, de seguridad, policial, de inteligencia y judicial deben recibir capacitación amplia y permanente en materia de derechos humanos y, cuando proceda, en las normas del derecho humanitario y en la aplicación de esas normas.

*Principio 37. Desmantelamiento de las fuerzas armadas paraestatales/desmovilización y reintegración social de los niños*

Los grupos armados paraestatales o no oficiales serán desmovilizados y desmantelados. Su posición en las instituciones del Estado o sus vínculos con ellas, incluidas en particular las fuerzas armadas, la policía, las fuerzas de inteligencia y de seguridad, debe investigarse a fondo y publicarse la información así adquirida. Los Estados deben establecer un plan de reconversión para garantizar la reintegración social de todos los miembros de tales grupos.

Deben adoptarse medidas para asegurar la cooperación de terceros países que podrían haber contribuido a la creación y el fomento de tales grupos, en particular con apoyo financiero o logístico.

Los niños que hayan sido reclutados o utilizados en las hostilidades serán desmovilizados o separados del servicio de otro modo. Cuando proceda, los Estados prestarán a esos niños toda la asistencia apropiada para su recuperación física y psicológica y su integración social.

*Principio 38. Reforma de las leyes e instituciones que contribuyen a la impunidad*

Es menester derogar o abolir la legislación y las reglamentaciones e instituciones administrativas que contribuyan a las violaciones de los derechos humanos o que las legitimen. En particular, es menester derogar o abolir las leyes o los tribunales de emergencia de todo tipo que infringen los derechos y las libertades fundamentales garantizados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Deben promulgarse las medidas legislativas necesarias para asegurar la protección de los derechos humanos y salvaguardar las instituciones y los procesos democráticos.

Como base de tales reformas, durante períodos de restauración o transición a la democracia y/o a la paz los Estados deberán emprender un examen amplio de su legislación y sus reglamentaciones administrativas.



*La impunidad crónica de México. Una aproximación desde los derechos humanos*

Se terminó de imprimir en mayo de 2012 en los talleres de  
Impresora y Encuadernadora Progreso (IEPSA), S. A. de C. V.,  
San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa, 09830 México, D. F.

Para su composición se utilizaron los tipos  
Adobe Garamond Pro 11/14, 10/14 y 8/10 y Avenir LT Std 8/10.  
El tiro fue de 1 000 ejemplares impresos en papel cultural de 75 g.



**V**iolencia, inseguridad, crimen e impunidad son palabras que a últimas fechas escuchamos con demasiada frecuencia. En este atribulado México nos topamos con ellas de manera constante. Desde luego, en las noticias cotidianas, pero también en nuestras conversaciones, en las reuniones sociales, en el trabajo, cuando decidimos viajar o cuando esperamos visitas. Se han convertido en elementos centrales de nuestro paisaje anímico y de nuestro imaginario social. Forman parte de esa sensación de vulnerabilidad que nos acompaña de manera permanente y que constituye lo que los medios denominan una *crisis de seguridad*.

Entender cómo se entrelazan los hilos de esa “madeja” (tanto en los conceptos que la definen como en los problemas y las realidades actuales del país), puede ser una labor que dure años y sea objeto de diversos estudios y perspectivas. La intención de este documento no es agotar el análisis de los temas ni proponer soluciones para cada uno de ellos. Más bien, busca generar una reflexión sobre la relación entre impunidad, justicia y seguridad en México, desde la perspectiva de los derechos humanos. En otras palabras, pretende agregar un grano de arena en la construcción de una agenda necesaria, con el propósito último de elevar la percepción de la gravedad del problema y de su efecto corrosivo en las posibilidades de construir una gobernabilidad democrática.