

La obligación de investigar y sancionar las violaciones a derechos humanos*

José Antonio Guevara Bermúdez**
Lucía Guadalupe Chávez Vargas***

Resumen

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional más importante en materia de derechos humanos desde 1917. No obstante el texto constitucional de avanzada, el número de crímenes como la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones arbitrarias no ha disminuido. A partir de este hecho, este trabajo aborda el estudio de la obligación de las autoridades del Estado, en el marco de sus competencias, de investigar y castigar las violaciones graves a los derechos humanos, así como el significado jurídico de esas obligaciones. Finalmente, se presenta el estado en el que se encuentra el país en materia de violaciones graves a derechos humanos e impunidad.

Palabras clave

Reforma constitucional, derechos humanos, investigación, impunidad, desaparición forzada, tortura, ejecución arbitraria.

Abstract

The obligation to investigate and sanction human rights violations

* Los autores agradecen a Alejandra Leyva Hernández, Marion Rouillé, Chantal Reyes Medina, Petter Ölfvingsson, Montserrat Muñoz García, Natalia Baez Zamudio, Fernanda Peñaloza del Valle y Mariline Charon, por el apoyo brindado en la investigación, para la sistematización de las solicitudes de información empleadas y análisis de recomendaciones. Parte de este artículo se publicó bajo el título “La impunidad en México: Una mirada desde los derechos humanos y apuntes para su erradicación”, como parte de una investigación del CIESAS.

El artículo forma parte de la Revista del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Año II. Núm. 3, Julio- diciembre, 2016.

** Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III. Director Ejecutivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Académico de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Miembro del Grupo de Trabajo sobre las Detenciones Arbitrarias de la Organización de las Naciones Unidas, (direccion@cmdpdh.org).

*** Maestra en Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho en Iberoamérica por la Universidad de Alcalá, Coordinadora del área de investigación de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., (investigacion1@cmdpdh.org).

In June 10th, 2011 was published in the Federal Official Gazette the most important Constitutional reform in human rights since 1917. Despite, the advanced Constitutional text, the figures of crimes such as torture, enforced disappearance and arbitrary executions has not diminished. From this fact, this paper deals with the study of the obligation of the State authorities, within the framework of its powers, to investigate and punish serious human rights violations and the legal meaning of those obligations. Finally, the actual situation regarding serious human rights violations and impunity is presented

Key words

Constitutional reform, human rights, investigation, impunity, enforced disappearance, torture, arbitrary execution.

1. Introducción

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que contiene la modificación de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incorporar obligaciones internacionales que el país había contraído en materia de derechos humanos. Se trata de la reforma más importante que se haya hecho al máximo ordenamiento en esta materia desde 1917, no sólo por el número de artículos que fueron enmendados, sino porque los cambios debieran transformar la cultura jurídica y política del país.

Una de las principales modificaciones fue la del artículo 1º constitucional, no sólo por incorporar el concepto de los derechos humanos y distinguirlo de las garantías individuales, sino por ampliar el reconocimiento de esos derechos a los contenidos en tratados internacionales de los que México es y sea parte.*

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

Además, se incluyeron dos párrafos muy significativos en dicho artículo, uno que desarrolla la forma en que las normas de derechos humanos deben interpretarse, mientras que otro desglosa las diferentes obligaciones que las autoridades del país tienen para hacer realidad los derechos humanos constitucional e internacionalmente reconocidos:

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

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

Este último párrafo incorpora las diferentes dimensiones de las obligaciones en materia de derechos humanos y los principios a los cuales esas obligaciones deben alinearse. Además, establece la ruta para hacer realidad las obligaciones de respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos.

Resulta de la mayor relevancia el estudio de la obligación de las diferentes autoridades, en el marco de sus competencias, de investigar y castigar las violaciones a los derechos humanos. Este artículo lo que busca es desentrañar el origen de dicha disposición a partir de los esfuerzos iniciados desde finales del siglo XX, por reformar la Constitución mexicana. Mostraremos también el significado jurídico de esa obligación, a partir de las obligaciones internacionales de investigar y sancionar penalmente a los responsables de graves violaciones a derechos humanos, así como reparar integralmente a las víctimas de esos

[†] Párrafo segundo del artículo 1, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.

[‡] *Ibid.*, Párrafo tercero del artículo 1.

abusos. Finalmente, presentaremos el estado en que se encuentra el país en materia de violaciones graves de derechos humanos e impunidad, lo cual evidencia que las autoridades en sus diferentes niveles (federal y estatales), no solo han incumplido la obligación de prevenir a que se refiere el artículo 1º constitucional, sino que particularmente las procuradurías o fiscalías tanto federal como de los estados, han nutrido la impunidad que se vive en el país.

2. Antecedentes del párrafo tercero *in fine* del artículo 1º constitucional

La reforma a la Constitución en el año 2011 fue el resultado de un proceso que inició a finales del siglo XX; impulsado principalmente por organizaciones de la sociedad civil mexicanas,[§] tomando como referente las reformas a las Constituciones de los países de América Latina que habían salido de regímenes dictatoriales o conflictos armados; pero, sobre todo, porque el sistema jurídico y político mexicano producían y reproducían violaciones graves a los derechos humanos, mientras que las recomendaciones de los órganos internacionales se acumulaban. Recomendaciones que reflejaron la necesidad de incorporar de mejor manera al orden jurídico las obligaciones internacionales del Estado mexicano contenidas en los principales tratados de derechos humanos que México había ratificado y, por supuesto, las mismas recomendaciones de órganos supranacionales.**

La alternancia del poder en el año 2000, con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República, trajo consigo el cambio de paradigma en el tratamiento de los derechos humanos por el Ejecutivo Federal. Además de la posición prioritaria que ocuparon los derechos humanos en la política exterior, ese conjunto de normas y valores permearon los discursos y los objetivos de la política interna, sin que todo ello se llegara a consolidar en una práctica de Estado en su conjunto, en todos sus niveles. A ello se debe agregar que, en ese periodo, se

[§] Cfr. DULIZKEY, Ariel, "Aplicación de las normas internacionales en derecho interno, Internalizar los Derechos Humanos: Algunas reflexiones", *El Marco Legal Internacional de los Derechos Humanos y la Normatividad Interna*, CMDPDH, México, 2001, p. 19.

** Cfr. PÉREZ VÁZQUEZ, Carlos (coord.), *El camino para la reforma constitucional de derechos humanos*, SCJN-UNAM, México, 2013, p. 27-37

priorizó el diálogo con la sociedad civil y, en el contexto de los incipientes espacios para la construcción de política pública, se acordó trabajar por el cumplimiento de ese cúmulo de recomendaciones mediante un genuino ejercicio encaminado a la armonización legislativa con las obligaciones y compromisos internacionales de México en derechos humanos. En el contexto de la recién creada Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, se conformó un grupo de trabajo denominado Subcomisión de Armonización Legislativa y uno de los primeros acuerdos fue iniciar los trabajos por la reforma constitucional para incorporar la noción de los derechos humanos y la obligatoriedad, para todas las autoridades de las normas contenidas en los tratados internacionales en la materia.^{††}

En esa época se celebró el acuerdo de cooperación técnica del Estado mexicano con la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Dentro de su mandato estaba elaborar un diagnóstico independiente sobre la situación de los derechos humanos y auxiliar a las autoridades a generar un programa nacional de derechos humanos.

El “Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México” fue publicado el 8 de diciembre de 2003; por primera vez, en un documento público oficial se identificaba la necesidad de reformar la Constitución con el objeto de incorporar el concepto de derechos humanos y reconocer a los tratados internacionales una jerarquía superior a las normas federales y locales, a la par que todas las autoridades del país se someterían a cumplir la obligación de aplicar la norma que más favoreciera la persona.^{‡‡}

Al siguiente año, en el marco de la mencionada Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, se aprobó el Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006, que reconoció que los ejes sobre los que se sustentaría una política de derechos humanos serían:

^{††} *Ídem.*

^{‡‡} *Cfr. PÉREZ VÁZQUEZ, Carlos (coord.), El camino para la..., op. cit., p. 76*

“[...] el reconocimiento expreso de los derechos humanos en la Constitución [...]; la debida armonización de la legislación interna con las normas internacionales de derechos humanos; [...] la cooperación internacional y la observancia de los tratados internacionales en la materia; el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y la adecuada coordinación de las acciones de las distintas dependencias del Gobierno”.^{§§}

En abril de 2004, en ese mismo marco institucional, se acordó entre organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y el Gobierno Federal un proyecto de iniciativa de reformas a la Constitución que buscaba enmendar, entre otros, el artículo 1º para incluir reconocimiento y protección de los derechos humanos reconocidos en tratados de derechos humanos.^{***} Dicha iniciativa no prosperó en el Congreso en esos últimos años de la administración de Vicente Fox.

En el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, se incluyó una acción relativa al impulso de las reformas constitucionales promovidas por la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores, encaminadas a garantizar la eficacia de las normas internacionales de derechos humanos de forma que se introdujera el concepto de derechos humanos y se aseguraran una jerarquía y una eficacia de los derechos humanos en el orden jurídico, entre otros.^{†††}

En ninguno de esos antecedentes, es decir del Diagnóstico de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2003, la iniciativa de reforma constitucional de derechos humanos del ex Presidente Vicente Fox de 2004 y los Programas Nacionales de Derechos Humanos de 2004 y 2008, se incluyó referencia alguna al deber de las autoridades, en el marco de sus competencias, de investigar, procesar y castigar los responsables de haber cometido violaciones a derechos humanos.

^{§§} *Ibidem.* p. 79.

^{***} *Cfr. Ibidem.*, p. 80

^{†††} *Ibidem.*, p. 83

Esas obligaciones aparecieron en la discusión jurídica en 2008, después de un complejo proceso coordinado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el que participaron académicos y organizaciones de la sociedad civil, y en la que conformaron una propuesta ciudadana de reformas a la Constitución que tenía por objeto incorporar el concepto de los derechos humanos, una jerarquía adecuada de los tratados internacionales ratificados por México al orden jurídico, así como las obligaciones internacionales en derechos humanos, incluidas sus diversas modalidades. En el apartado de dicha iniciativa denominada “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos” se incluyó el siguiente párrafo:

Los derechos humanos vinculan al Estado, en consecuencia, todas las autoridades tienen la obligación de respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.##

Ese colectivo de especialistas destacó que esas obligaciones (prevenir, investigar, sancionar y reparar) han sido desarrolladas por los diferentes mecanismos internacionales de derechos humanos. Especial referencia hicieron a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH):

[...] “deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las comete, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.”

OACNUDH, “Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos” México, 2008, p. 21.

En cuanto a la obligación de investigar, [...] el Estado es responsable de investigar frente a cualquier violación de derechos humanos cometida por agentes del Estado, así como ante cualquier conducta que menoscabe los derechos humanos cometida por particulares, siempre y cuando, éstos actúen con tolerancia o aquiescencia del Estado.

Una cuestión sumamente importante [...] es que la omisión o la falta de probidad y diligencia al realizar una investigación por parte del Estado con relación a un acto de violación a los derechos humanos, independientemente de la responsabilidad que pueda tener frente a ese mismo acto, compromete en sí misma la responsabilidad internacional del Estado. [...] “El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención.”[...]§§§

La propuesta de la Oficina de la Alta Comisionada de 2008 también empleó, para justificar esas obligaciones, el Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad,^{****} aprobado por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en 2005, particularmente, cita el principio 19 en donde se señala que:

§§§ *Ibidem*, pp. 21-24

**** *Cfr.* Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Informe preparado por Diane Orentlicher, experta independiente de la otrora Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. Documento E/CN.4/2005/102/Add.1

“Los Estados emprenderán investigaciones rápidas, minuciosas, independientes e imparciales de las violaciones a 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.”^{††††}

Esa iniciativa ciudadana fue asumida como propia por la Senadora Rosario Ibarra en 2008 y presentada para la consideración del Congreso de la Unión, sin que hubiera resultados.^{‡‡‡}

No fue sino después de la primera revisión de México por el recién creado Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos en febrero de 2009, que el Congreso de la Unión retomó las discusiones sobre la reforma constitucional de derechos humanos, inicialmente en la Cámara de Diputados. En el proyecto discutido en abril de 2009 en dicha Cámara ya aparecía el deber de las autoridades de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.^{§§§§} Fue en la Cámara de Senadores, en 2010, cuando se agregó el deber de reparar, en los términos que estableciera la ley.^{*****}

Para Manuel Becerra, la investigación que el Estado debe realizar tiene que cumplir con ciertos estándares, mismos que la Corte IDH ha ido estableciendo en su jurisprudencia, entre los cuales se encuentran: (i) que la obligación de investigar es de medio, no de resultado;^{†††††} (ii) la obligación debe cumplirse en un

^{††††} Principio 19, Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, 8 de febrero de 2005.

^{‡‡‡} Cfr. PÉREZ VÁZQUEZ, Carlos (coord.), *El camino para la reforma...*, op. cit.

^{§§§§} Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, et al., *La reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)*, 3ª ed., Porrúa-UNAM, México 2013, p. 219-20.

RAMÍREZ GARCÍA, Saúl, et al., “La praxis de los Derechos Humanos en México”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 27, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, julio-diciembre 2012, p. 221, consultable en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n27/n27a8.pdf> (13 de julio de 2016).

^{*****} Cfr. RAMÍREZ GARCÍA, Saúl, et al, op cit, p. 221.

^{†††††} Cfr. BECERRA RAMÍREZ, Manuel, “Artículo 1º, tercer párrafo. Prevenir, investigar, sancionar y reparar como deberes del Estado frente a las violaciones de derechos humanos”, en Ferrer MAC-GREGOR POISOT, et al. (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución*. Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana, tomo 1, SCJN-UNAM-Fundación Konrad Adenauer- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2013, p. 192, consultable en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3567/10.pdf> (13 de julio de 2016).

plazo razonable, tomando en cuenta la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso;#### y (iii) la investigación debe asumirse como un deber jurídico propio del Estado y con seriedad, no como una informalidad destinada a ser infructuosa. §§§§

3. Investigar, (procesar) y sancionar las violaciones de derechos humanos

3.1. Deber de investigar y sancionar

A la luz de las disposiciones contempladas en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), tratado internacional ratificado por México, la Corte IDH ha resaltado en diferentes escenarios la obligación que tienen los Estados en investigar, no como parte de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares, sino como parte de su deber de la búsqueda efectiva de la verdad.*****

La misma Corte IDH entiende que la obligación de investigar es de medio y no de resultados#####. Sin embargo, lo anterior no significa que las pesquisas se lleven a cabo como una simple formalidad y sin posibilidad alguna de presentar respuestas, sino al contrario, éstas deben realizarse con la seriedad de que cada acto estatal que conforma el proceso investigativo cuente con finalidades específicas: la determinación de la verdad, la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, la sanción de los responsables de los hechos,#### ya que si los hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto

Cfr. *Ibidem*, p. 244

§§§§ Cfr. *Ibidem*, p. 233.

***** Véase, Corte IDH, *Caso Hermanas Serrano Cruz*. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 61; Corte IDH, *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname*. Sentencia de 15 de junio de 2005, párr. 146; Corte IDH, *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. Sentencia del 15 de septiembre de 2005, párr. 219.

Véase, Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Sentencia del 15 de enero de 1988, párr. 177; y Corte IDH, *Caso Baldeón García vs. Perú*. Sentencia del 6 de abril de 2006, párr. 93.

Véase. Corte IDH *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú*. Sentencia del 10 de julio de 2007, párr. 131; Corte IDH, *Caso Kwas Fernández vs. Honduras*. Sentencia del 3 de abril de 2009, párr. 101.

modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado. §§§§§§

Respecto al deber de investigar, la Corte IDH estableció en 1988, con el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, que el Estado está obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos protegidos por la Convención. ***** Para el año 2005, estableció que por el tipo de violación cometida en los hechos desarrollados (múltiples ejecuciones extrajudiciales en el primero, y desaparición forzada en el segundo), es deber del Estado el iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva. †††††† Retoma el mismo razonamiento en 2008 †††††† y 2009, §§§§§§ al que integra que las nociones de Derecho Internacional otorguen especial relevancia a la persecución penal de esta violación a los derechos humanos, con el fin de que se prevengan futuras conductas del tipo mencionado ***** , ya que mediante estos actos se vulnera directamente la libertad y la integral personal y la vida. ††††††

Con relación al deber de castigar, en el caso *Almonacid Arellano vs. Chile*, la Corte IDH señaló la obligación del Estado de enjuiciar y, si se les declaraba culpables, castigar a los perpetradores de determinados crímenes internacionales, sobre todo, al tratarse de crímenes de lesa humanidad. †††††† Por su parte, en el caso *García Ibarra y Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, ese tribunal señaló la

§§§§§§ *Op. cit.* Caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, párr. 177.

***** *Ibid.*, párr. 176.

†††††† *Cfr.* Caso de la Comunidad *Moiwana vs. Suriname*, párr. 145; Caso de la Masacre de *Mapiripán vs. Colombia*, párr. 219.

†††††† Corte IDH, Caso *Heliodoro Portugal vs. Panamá*. Sentencia del 12 de agosto de 2008, párr. 115 y 144.

§§§§§§ Corte IDH, Caso *Anzualdo Castro vs. Perú*. Sentencia del 22 de septiembre de 2009, párr. 65.

***** *Cfr. Op. cit.* Caso *Heliodoro Portugal vs. Panamá*, párr. 189; *Op. cit.* Caso *Anzualdo Castro vs. Perú*, párr. 66

†††††† *Cfr.* Caso de la Masacre de *Pueblo Bello vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 145; Caso *Heliodoro Portugal vs. Panamá*, párr. 115; Caso *Kawas Fernández vs. Honduras*, párr. 75; y Caso *Anzualdo Castro vs. Perú*, párr. 66.

†††††† *Cfr.* Corte IDH. Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 106 y 110.

importancia de la imposición de las sanciones pertinentes en casos de violaciones graves a derechos humanos; §§§§§§§§ además, estableció que:

“[E]n casos de privación de la vida es fundamental que los Estados investiguen efectivamente y, en su caso, sancionen a sus responsables, especialmente cuando están involucrados agentes estatales, pues de lo contrario se estarían creando, dentro de un ambiente de impunidad, las condiciones para que este tipo de hechos se repitan”*****.

En resumen, se trata de la obligación de los Estados de no permitir la impunidad.

3.2. ¿Qué es la impunidad?

Para comenzar, definiremos la impunidad desde su perspectiva jurídica. Se han propuesto algunas definiciones en instrumentos internacionales y sentencias. La Organización de las Naciones Unidas, a través del Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la Impunidad, define a la impunidad como:

[L]a 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.††††††††

En cuanto a los derechos humanos, la impunidad surge cuando el autor de una violación a los derechos humanos se mantiene ajeno a 1) las investigaciones encaminadas a su inculpación, detención o procesamiento, o 2) en el caso de ser

§§§§§§§§ Cfr. Corte IDH. *Caso García Ibarra y otros vs. Ecuador*. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Párr. 98.

***** *Ibidem*. Párr. 134.

†††††††† Cfr. ONU. “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, 2005.

reconocido como culpable, a una pena apropiada o la indemnización del daño causado.#####

Además de constituir en sí una violación a los derechos de las víctimas, la impunidad también constituye una infracción a las obligaciones del Estado de investigar, procesar y sancionar los delitos.#####

Por otro lado, para algunos autores como Eduardo Buscaglia ***** y Alberto Olvera#####, la clase política en México ha celebrado pactos que han resultado en la pérdida de la autonomía del sistema de justicia mexicano, lo cual ha llevado a la par un aumento de la corrupción y, por supuesto, la impunidad, impidiendo así el verdadero desarrollo de un Estado democrático.

Cabe mencionar que la impunidad, como lo dice Martín-Baró, puede tener como resultado una desesperanza y desconfianza en el sistema judicial por parte de la misma sociedad.#####

3.3. Aspectos de la impunidad

Los Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la Impunidad consideran la existencia de la impunidad de hecho y de derecho.##### Para Kai Ambos, con la impunidad de derecho se

Cfr. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-771/11, Colombia, 2011, Referencia: expediente D-8475. Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, El control de Convencionalidad, consultable en: <http://www.kas.de/wf/doc/7426-1442-4-30.pdf>. (14 de febrero de 2016).

ONU. "Conjunto de principios actualizado para la protección"..., *op. cit.*

***** Cfr. CERVANTES, J. "Un 'pacto de impunidad' protege a las empresas de Guzmán Loera." *Proceso*, México, 23 de enero de 2016, consultable en <http://www.proceso.com.mx/427460/un-pacto-de-impunidad-protege-a-las-empresas-de-guzman-loera> (13 de julio de 2016).

Cfr. OLVERA, Alberto J. "México: Consecuencias del Pacto de Impunidad", *El País*, México, 21 Octubre de 2015, consultable en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/21/mexico/1445456008_806448.html. (15 de mayo de 2016).

Cfr. MARTÍN-BARÓ, Ignacio, *Psicología Social de la Guerra: Trauma y Terapia*. UCA, San Salvador, El Salvador, 1990, p. 166.

ONU. "Conjunto de principios actualizado..." , *op. cit.*

identifica la impunidad procesal y la jurídica material. También se introduce la idea de la impunidad estructural, a la que nos referiremos más adelante.*****

La impunidad jurídica material, o de derecho, se presenta cuando no se prevé en el derecho penal una norma que permita la persecución de una o varias conductas consideradas criminales. En el contexto de los derechos humanos, a manera de ejemplo, nos podemos referir a leyes de amnistía, mediante las cuales, legalmente, se establece que los presuntos responsables no serán investigados, procesados o enjuiciados y, por lo tanto, el Estado de que se trate, renuncia a las sanciones penales.†††††††††† Como ejemplo, recordemos las leyes de Punto Final†††††††††† y Obediencia Debida de Argentina§§§§§§§§§§ o las leyes de amnistía del Perú.*****

También, como resultado de la impunidad jurídica material, existe la ausencia de legislación penal para investigar, procesar y en su caso sancionar a responsables de haber cometido un crimen. Por ejemplo, en México se puede presentar el fenómeno de que en algunos estados de la República no se cuente con tipos penales en materia de desaparición o bien, las definiciones penales no sean técnicamente adecuadas. Este ejemplo se materializa en el artículo 215-A del Código Penal Federal el cual no se ha ajustado a los estándares sobre derechos humanos, incluso, a pesar de que la Corte IDH en la sentencia del caso *Radilla Pacheco vs. México* determinó su incompatibilidad con la CADH.††††††††††

Por ello, y ante el contexto de las graves violaciones a derechos humanos en el país, se reformó en 2015 el artículo 73 fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*DOF*), el cual faculta ahora al Congreso de la Unión para expedir leyes de aplicación nacional, entre

***** Cfr. AMBOS, Kai, *Impunidad y derecho penal internacional*, AD-HOC, Buenos Aires, 1999.
†††††††††† *Ídem*.
†††††††††† Ley N° 23492, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Argentina, 23 de diciembre de 1986.
§§§§§§§§§§ Ley N° 23.521, *Boletín Oficial de la República Argentina*, Argentina, 4 de junio de 1987.
***** Ley No. 26479, Lima, Perú, 14 de junio de 1995 y Ley No. 26492, Lima, Perú, 28 de junio de 1995.
†††††††††† Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

otras, sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y sobre la desaparición forzada de personas.##### Lo anterior quiere decir que hasta no tener una legislación nacional de aplicación eficaz, se podrá hablar de una impunidad jurídico material en México.

Por su parte, la impunidad de hecho, también conocida como la impunidad procesal o fáctica, se refiere aquello que de alguna manera impide el esclarecimiento y las sanciones de delitos, ya sea por 1) falta de denuncia, 2) falta de investigación, o 3) congestión del aparato de justicia.#####

La impunidad por falta de denuncia constituye un tema de suma relevancia para México; el porcentaje de delitos no denunciados fue de 92.8% en 2014, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).##### Esta falta de denuncia, según la encuesta, se debe principalmente a que las víctimas del delito consideran la denuncia como una pérdida de tiempo (32.2%); y, peor aún, se tiene una profunda desconfianza a la autoridad (16.8%).#####

La impunidad por falta de investigación se presenta cuando las autoridades investigadoras de los delitos no gozan de la independencia e imparcialidad que exige el derecho internacional o bien, se trata de instituciones responsables de los

Al momento de escribir estas líneas, dichas leyes aún no han sido aprobadas por el Congreso de la Unión. Sin embargo, un grupo de organizaciones de la sociedad civil entregamos tanto al Ejecutivo Federal como a las Cámaras de Diputados y Senadores, dos estudios con los criterios mínimos que consideran deben ser respetados en las legislaciones en comento. Para mayor información del tema se pueden acudir a los siguientes textos: GUEVARA B., José, *et al.*, *Propuestas para la conformación de una ley eficaz de aplicación nacional sobre tortura, tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes*, CMDPDH-OMCT, Ciudad de México, 2015, consultable en: http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh_propuestas_para_la_conformacion_de_una_ley_eficaz_de_aplicacion_nacional_sobre_tortura.pdf. (13 de julio de 2016).

Cfr. AMBOS, Kai, *op. cit.*

Cfr. INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. Boletín de prensa No. 395/15, Aguascalientes, México, 2015, consultable en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf. (13 de julio de 2016).

Ídem.

abusos y que a la vez deben investigar a los responsables. No es difícil entender que esto impide de manera muy grave la realización de una investigación efectiva, imparcial e independiente. Casos ejemplificadores pueden ser los que se investigan, procesan y castigan en el fuero militar mexicano.#####

Un ejemplo concreto de impunidad, en cuanto a la investigación, se puede observar en el caso de la desaparición forzada del señor Radilla Pacheco en los años setentas, por efectivos militares, , en Atoyac de Álvarez, Guerrero. Se trata de un crimen que se perpetró en un contexto más amplio de desapariciones sistemáticas en el estado de Guerrero y otras partes del país. A más de 40 años de ocurridos los hechos, la Procuraduría General de la República no ha investigado adecuadamente a los responsables,##### por consiguiente, no se ha sancionado a nadie; ni mucho menos, las víctimas y la sociedad mexicana tienen conocimiento de la verdad de lo sucedido con Rosendo Radilla ni con las más de 700 personas desaparecidas en el estado de Guerrero en esa época.*****

Otro ejemplo, pero en el contexto del conflicto zapatista en los años noventa, en el estado de Chiapas, tenemos el caso de las “Hermanas González Pérez”, indígenas tzeltales. El 4 de junio de 1994 un grupo de militares detuvo a las hermanas González Pérez y su madre para interrogarlas, las mantuvieron

Véase, ANDREU-GUZMÁN, Federico, *Fuero militar y derecho internacional. Los tribunales militares y las graves violaciones a los derechos humanos*, Comisión Colombiana de Juristas-Comisión Internacional de Juristas, Bogotá, Colombia, 2003. ANDREU-GUZMÁN, Federico, *La incompatibilidad del Código de Justicia Militar con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y Comisión Internacional de Juristas, Distrito Federal, México, 2004, consultable en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-jurisprudencia-web.pdf> (13 de julio de 2016). Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco vs. México*, op. cit. Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México*. Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Resolución sobre cumplimiento de sentencias de los casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y Otros, y Rosendo Cantú y otra, de 17 de abril de 2015, consultable en: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/radilla_17_04_15.pdf. (13 de julio de 2016).

Véase. Sección del caso Radilla en la página de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, organización que ha representado a las víctimas ante las instancias nacionales e internacionales: <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-rosendo-radilla-pacheco-2/>.

***** NAVARRETE GORJÓN, Hilda, *et al.*, *Informe Final de Actividades*, Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, México, 2014, consultable en: <http://congresogro.gob.mx/files/InformeFinalCOMVERDAD.pdf>. (13 de julio de 2016).

privadas de su libertad durante dos horas. Durante dicho periodo, las tres hermanas fueron separadas de su madre, golpeadas y violadas en reiteradas ocasiones por los militares. Ante la falta de investigación de los hechos en el ámbito interno, se acudió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual estableció la responsabilidad del Estado mexicano por la detención arbitraria y la violación sexual como una forma de tortura cometida por militares en perjuicio de las hermanas González.⁺⁺⁺⁺⁺ No obstante, a la fecha, la Procuraduría General de la República no ha investigado de manera seria los hechos y no hay sanción a los responsables de esas conductas.⁺⁺⁺⁺⁺

A finales de la década de los noventa hubo una respuesta oficial al reclamo social que exigía medidas para enfrentar los delitos de alto impacto en el país, se presentó un fenómeno de la fabricación de culpables, a través del uso de la tortura para arrancar confesiones. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en un análisis histórico de sus recomendaciones (1993-2014) encontró un patrón en el uso de la tortura para que las víctimas confesaran su culpabilidad por haber cometido delitos como homicidio, secuestro o robo.^{\$\$\$\$} Es muy importante señalar que dicha institución autónoma en 2014 emitió una recomendación relativa a 47 casos de tortura, en los que se involucra a 95 víctimas.^{*****} En dicha recomendación se señaló que, de esos 95 casos sólo se iniciaron 44 averiguaciones previas; se encontraban en trámite 16, se enviaron a la reserva 18 de ellas; y en 10 de esos casos se determinó el no

⁺⁺⁺⁺⁺ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe CASO 11.565 ANA, BEATRIZ Y CELIA GONZÁLEZ PÉREZ*. Washington D.C., 2001, consultable en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/capituloiii/fondo/mexico11.565.htm>. (13 de Julio de 2016).

⁺⁺⁺⁺⁺ Véase. Sección del caso de las Hermanas González en la página de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, organización que representa, junto con el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, a las víctimas ante instancias nacionales e internacionales: <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-hermanas-gonzalez-perez-2/>.

^{\$\$\$\$} Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Propuesta General 01/2014. Identificación de actos de tortura en el Distrito Federal: Análisis del fenómeno y propuestas para su prevención, sanción y erradicación desde los derechos humanos*, Distrito Federal, México, 2014, p. 79-80, consultable en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/prevencion-tortura.pdf>. (13 de julio de 2016).

^{*****} Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Recomendación 14/2014*, Distrito Federal, México, 2014.

ejercicio de la acción penal.+++++ Ejemplo de lo anterior es el caso del señor Nino Colman quien fue detenido el día 11 de agosto de 2009 por dos agentes de la Policía de Investigación del entonces, Distrito Federal. Durante su traslado a la Fiscalía Especial de la Fuerza Antisecuestro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, fue amenazado de muerte en caso de que no confesara un delito del cual aún no tenía conocimiento. Al llegar a la Fiscalía continuaron las amenazas y preguntas relacionadas con la víctima del delito de secuestro. Las autoridades continuaron con la tortura mediante puñetazos en la cabeza y en el cuello, tapándole la cara con plásticos y diciéndole que si no confesaba le cortarían los dedos a él y a su madre. Además, fue sometido a la figura del arraigo y acusado del delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro. En el proceso penal se le violentaron varios derechos, entre ellos el de contar con una defensa jurídica adecuada y el derecho a la notificación consular. +++++ Fue sentenciado, y actualmente los responsables de la tortura no han sido investigados ni mucho menos sancionados, a pesar de una orden del Poder Judicial Federal. \$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$

Con estos casos ejemplificamos la impunidad en la investigación que, igualmente, se puede calificar de endémica; ya que, sin importar la región y contexto en que se den los hechos, el común denominador es la falta de investigaciones responsables por parte de las fiscalías del país.

Por otro lado, la impunidad también se puede presentar por una congestión o sobrecarga del sistema judicial penal. En un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se menciona que, mientras que México cuenta con 4 jueces por cada 100 mil habitantes, el promedio global de

+++++ Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Recomendación 14/2014*, Distrito Federal, México, 2014, p. 369

+++++ Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 2/2013*, Distrito Federal, México, 2014, consultable en: http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1302.pdf. (7 de julio de 2016).

\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$\$ Amparo directo número 112/2015 (Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito 2016) y CMDPDH, *Tribunal Federal reconoce falta de imparcialidad de la PGJDF en caso de tortura, Ciudad de México*, 2016, consultable en: <http://cmdpdh.org/2016/02/tribunal-federal-reconoce-falta-de-imparcialidad-de-la-pgjdf-en-caso-de-tortura/> (7 de julio de 2016).

jueces por cada 100 mil habitantes es de 17. En México, cada juez, en promedio, recibe cerca de 500 expedientes nuevos cada año.*****

Finalmente, la impunidad estructural se entiende como el resultado de un contexto violento de desigualdad y desconfianza por parte de la sociedad en el sistema judicial.+++++++ Un tema relevante para una discusión de impunidad estructural es la militarización y la dependencia en la fuerza militar para las tareas de seguridad pública en México. Tanto en el nivel nacional como en el internacional se ha recomendado el retiro de las fuerzas militares de operativos que corresponden a la seguridad pública, al ser uno de los factores que producen tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, a la vez que esos delitos no suelen investigarse.+++++++

El fenómeno de la impunidad estructural se puede asociar al fenómeno extendido de corrupción.***** Es importante entender que la corrupción se da en todas las instancias de administración de justicia y que está significativamente vinculada con la impunidad y violaciones a derechos humanos. En México tenemos diversos índices que pueden medir la corrupción. Uno de carácter oficial es la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) levantada por el INEGI en 2013, la cual midió las experiencias de la población al enfrentar una situación de corrupción. Por tipo de trámite, el de mayor porcentaje de experiencias de corrupción fue el contacto con autoridades de

***** CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de Derechos Humanos en México*, Washington D.C., 2016, párrafo 215. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>. (2 de marzo de 2016).

+++++++ AMBOS, Kai, *op. cit.*

+++++++ Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, misión a México” 2011, párrafo 90, consultable en: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>. (14 de febrero de 2016); Organización de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Juan E. Méndez, misión a México”, 2014, párrafo 83, consultable en: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>. (13 abril de 2016); Organización de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Christof Heyns, misión a México”, 2014, Párrafo 103, consultable en: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>. (13 abril de 2016); Comité de los Derechos Humanos, “Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Examen de los Informes Presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, México”, 2010, párrafo 11. <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>. (15 de mayo de 2016).

***** Cfr. OLVERA, Alberto J., *op. cit.*

derechos humanos que expondremos han sido obtenidas de diversas solicitudes de acceso a la información pública a autoridades estatales, federales y organismos públicos autónomos de protección de los derechos humanos.

México atraviesa la más compleja crisis en materia de derechos humanos después de la Revolución. No sólo por el enorme número de quejas o denuncias penales (a pesar del enorme número de casos no denunciados) de delitos cometidos por servidores públicos, en el contexto de la política de seguridad vigente, como tortura, desaparición forzada de personas o asesinato (ejecuciones extrajudiciales); sino por la incapacidad y falta de voluntad de las autoridades del país para cumplir con sus obligaciones en materia de investigación, procesamiento y sanción de quienes cometen dichos abusos, como se mostrará a continuación.

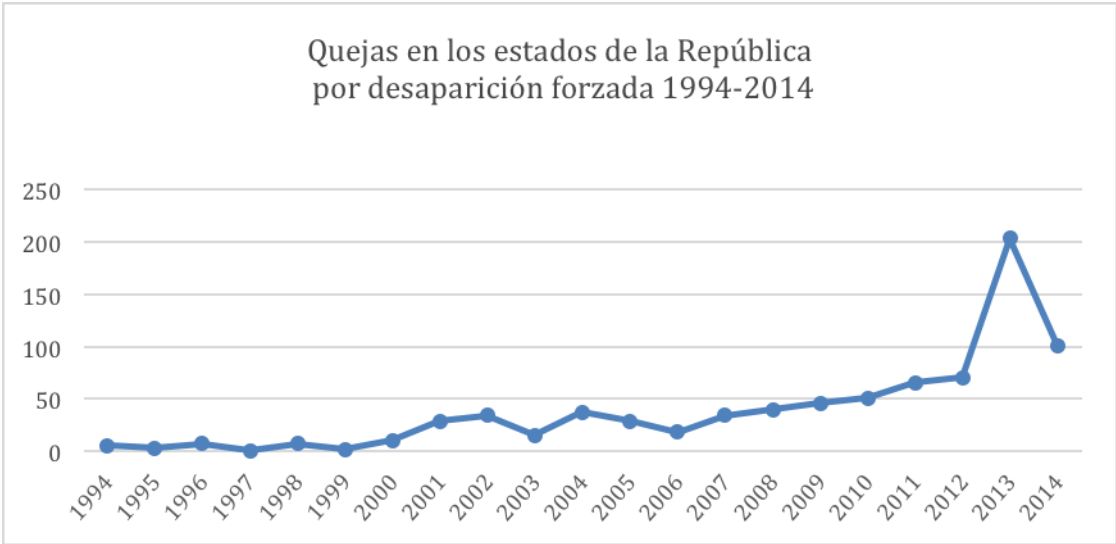
Diversos organismos internacionales han expresado su preocupación por la situación de violaciones a derechos humanos en México. El Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas afirma que la información que analizó “ilustra un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado parte, muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas”#####. El Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, reconoció que desde 2007 “hay al menos 26,000 personas cuyo paradero se desconoce”. Además señaló que “para ser un país que no se encuentra en medio de un conflicto, las cifras calculadas son, simplemente, impactantes” §§§§§§§§§§§§§§§§§§§§ . También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha descrito un clima de violencia

ONU, Comité contra la Desaparición Forzada de Personas, “Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención” 2015, párrafo 2.

§§§§§§§§§§§§§§§§§§§§ ONU, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, con motivo de su visita a México”, 2015, consultable en: <http://www.cinu.mx/comunicados/2015/10/declaracion-del-alto-comisiona-1/>. (13 abril de 2016).

dieron en un contexto en el que los militares realizaron tareas de seguridad pública.

A nivel estatal, del 2007 al 2014, los organismos públicos autónomos de derechos humanos registraron un total de 612 quejas por la probable comisión de desaparición forzada. Hay que aclarar que la cifra es limitada pues algunos organismos no otorgaron información completa, argumentando la ausencia de digitalización de los datos solicitados. No obstante, podemos observar que la tendencia de estas cifras es a la alza desde 2007. Además, si consideramos un periodo anterior, el aumento de las quejas por desaparición forzada es alarmante.



Elaboración propia. Fuente: Información obtenida de solicitudes de información realizadas a organismos públicos de derechos humanos y análisis de sus informes anuales.

Los estados que registran más quejas por desaparición forzada del 2007 al 2014 son: el Distrito Federal, actualmente la Ciudad de México, con 177 quejas; Coahuila con 103; Sinaloa con 103; Michoacán con 58 y Guerrero con 36.

Si bien los cientos de casos mencionados se refieren a eventos que tuvieron lugar después del 1º de diciembre de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2014, sólo se habían emitido seis sentencias en el ámbito federal por desapariciones forzadas, de la cuales sólo una se refería a un caso comprendido



Elaboración propia. Fuente: Información de los organismos públicos de derechos humanos estatales.

Cabe mencionar también que hasta finales de 2015 sólo se registraron 15 sentencias a nivel federal por el delito de tortura^{#####}. Sólo 7 de esas sentencias son definitivas.

4.3. Ejecución arbitraria

Respecto a las ejecuciones arbitrarias en el país hay que mencionar que existe una gran ausencia de datos oficiales que permitan analizar de manera completa las tendencias de aumento de violencia en el contexto de la guerra contra el narcotráfico iniciada en 2006. Por ejecución arbitraria entendemos, el homicidio cometido por servidor público en ejercicio de sus funciones oficiales o con motivo de éstas.^{#####}

PGR, 2016, solicitudes de información folios 0001700300414, 0001700020615 y 0001700020615.

HENDERSON, Humberto. "La ejecución extrajudicial y el homicidio en América Latina" en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 2006, vol. 43, p. 282 y ss. Para consultar: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/43/pr/pr10.pdf>.

Como se puede observar abajo, la tendencia de las quejas por ejecuciones arbitrarias en México es a la alza, en el periodo en el que se enfoca el texto.



Elaboración propia. Fuente: Información obtenida de solicitudes de información realizadas a organismos públicos de derechos humanos y análisis de sus informes anuales.

Las comisiones estatales que reportan un mayor número de quejas son: Chiapas con 106 quejas, la Ciudad de México con 63 y Sinaloa con 10.

Es importante mencionar que de las violaciones graves a derechos humanos a que nos referimos (desaparición forzada, tortura y ejecución arbitraria) del año 2010 al 31 de diciembre de 2015, la CNDH había presentado “165 denuncias penales en cumplimiento a Recomendaciones, en las que se acreditaron violaciones a los derechos humanos”. Sin contar con información relacionada con las sentencias emitidas por tales actos violatorios.

Para evaluar qué tan mortal es una política de seguridad, especialistas internacionales han producido un índice de letalidad, el cual indica que la muerte de más de 10 o 15 civiles por cada agente de seguridad fallecido en enfrentamientos sugiere que la fuerza letal se está usando más allá de lo necesario. En México ese índice de letalidad arroja resultados muy altos. De acuerdo con datos oficiales, el valor más elevado de letalidad para el Ejército ocurrió en 2011 con 32.4 civiles muertos por cada agente de seguridad fallecido y,

***** CNDH, 2015, *solicitud de información folio: 00015716*.

desde 2009 hasta 2013, se supera el nivel de 15 civiles muertos por cada miembro de las fuerzas de seguridad muerto. †††††††††††††††††††† Un estudio reciente concluyó que los índices expuestos “alertan sobre el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza letal como posible patrón de comportamiento de las fuerzas federales”. ††††††††††††††††††††

5. Reflexiones finales

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 ha sido ampliamente valorada por la comunidad jurídica nacional e internacional. Gracias a esa reforma se alcanzó el nivel jurídico más elevado en el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, atendiendo a estándares internacionales y nacionales. La modificación además incluyó una cláusula pro persona, lo que implica que todas las autoridades del país deberán aplicar siempre la norma más protectora al ser humano.

Otra virtud de la reforma es la incorporación constitucional de la obligación para todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, de investigar y castigar las violaciones a derechos humanos. Ello implica que la máxima norma estipula la prohibición de la impunidad de los servidores públicos, en sentido penal y administrativo.

La impunidad es un fenómeno complejo, se configura cuando la persona responsable de violar derechos humanos no es investigada o procesada y, en caso de ser declarado jurídicamente responsable, no recibe una sanción apropiada.

México ha acumulado un importante número de delitos que implican violaciones graves de derechos humanos cometidos por servidores públicos, como torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales; sin embargo, las instituciones competentes no han cumplido con sus obligaciones, ni antes ni

†††††††††††††††††††† Cfr. PÉREZ CORREA, Catalina, *et al.*, “Índice de Letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad.” Nexos, México, 2015, consultable en: <http://www.nexos.com.mx/?p=25468>. (12 de enero de 2016).
†††††††††††††††††††† *Idem*.

después de la entrada en vigor del renovado artículo 1º constitucional en junio de 2011, de llevar a juicio a los responsables.

A cinco años de dicha reforma, ésta no se ha materializado en lograr investigaciones y condenas que marquen una diferencia con el sistema legal aplicable con anterioridad. Tampoco se puede observar un cambio de actitud para transformar esa lamentable realidad, ni mucho menos un reconocimiento al más alto nivel de la necesidad de llevar a juicio a quienes han cometido, ordenado o fomentado mediante actos u omisiones, esos abusos. Por el contrario, la impunidad no se reduce al país, sino que incrementa la percepción de que ese conjunto de ilegalidades se erigen como un fenómeno generalizado, particularmente cuando estamos frente a violaciones graves a derechos humanos a nivel internacional. Al día de hoy, no se conoce sentencia alguna por las ejecuciones extrajudiciales que se han cometido en los últimos nueve años y solo se han logrado por la Procuraduría General de la República una decena de sentencias por el delito de tortura, y seis por el delito de desaparición forzada, sólo una, por ese delito cometido después de 2006.

La doctrina más calificada y la investigación empírica nos enseñan que la impunidad es el mejor incentivo para que actos similares se repitan. A ello se debe adicionar que la cifra de delitos no denunciados en México es alarmante, no sólo por la falta de confianza en las instituciones, sino porque la población considera que denunciar es una pérdida de tiempo. Los perpetradores de esos delitos lo saben, confían en que la impunidad los ampara y por ello lo siguen cometiendo.

En otros lugares del mundo, cuando las instituciones encargadas de la investigación y sanción de los delitos que implican violaciones graves a derechos humanos están colapsadas o no cuentan con la capacidad para hacer frente a las exigencias legales y sociales de justicia, se ha recurrido a la cooperación y asistencia internacional. Sólo así el país podrá dar inicio al cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos, se podrá recuperar la confianza perdida en las instituciones, y al ver responsables

que han pagado por sus crímenes, tal vez, los mexicanos dejarán de creer que denunciar delitos es una pérdida de tiempo.

Referencias

AMBOS, Kai, *Impunidad y derecho penal internacional*. AD-HOC, Buenos Aires, Argentina, 1999.

Amparo directo número 112/2015 (Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito 2016) y CMDPDH, Tribunal Federal reconoce falta de imparcialidad de la PGJDF en caso de tortura, Ciudad de México, 2016, consultable en: <http://cmdpdh.org/2016/02/tribunal-federal-reconoce-falta-de-imparcialidad-de-la-pgjdf-en-caso-de-tortura/> (7 de julio de 2016).

ANDREU-GUZMÁN, Federico, *Fuero militar y derecho internacional. Los tribunales militares y las graves violaciones a los derechos humanos*, Comisión Colombiana de Juristas-Comisión Internacional de Juristas, Bogotá, Colombia, 2003.

_____, *La incompatibilidad del Código de Justicia Militar con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y Comisión Internacional de Juristas, Distrito Federal, México, 2004, consultable en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-jurisprudencia-web.pdf> (13 de julio de 2016).

BECERRA RAMÍREZ, Manuel, “Artículo 1º, tercer párrafo. Prevenir, investigar, sancionar y reparar como deberes del Estado frente a las violaciones de derechos humanos”, en FERRER MAC-GREGOR, Poisot, *et al.* (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución. Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, tomo 1, SCJN-UNAM-Fundación Konrad Adenauer- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2013. Consultable en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3567/10.pdf> (13 de julio de 2016).

CERVANTES, J. “Un ‘pacto de impunidad’ protege a las empresas de Guzmán Loera.” *Proceso*, México, 23 de enero de 2016, consultable en <http://www.proceso.com.mx/427460/un-pacto-de-impunidad-protege-a-las-empresas-de-guzman-loera> (13 de julio de 2016).

CNDH, 2015, solicitud de información folio 000011915.

CNDH, 2015, Solicitud de información folio 00063814.

CNDH, 2015, solicitudes de información folios 00062414, 00003716, 00007915, 00062914 y 00003816.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 2/2013, Distrito Federal, México, 2014, consultable en: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1302.pdf. (7 de julio de 2016).

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Propuesta General 01/2014. Identificación de actos de tortura en el Distrito Federal: Análisis del fenómeno y propuestas para su prevención, sanción y erradicación desde los derechos humanos, Distrito Federal, México, 2014, p. 79-80, consultable en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/prevencion-tortura.pdf>. (13 de julio de 2016)

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recomendación 14/2014, Distrito Federal, México, 2014.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Situación de Derechos Humanos en México” Washington D.C., 2015, párrafos 13, 48 y 67, consultable en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>. (2 de marzo de 2016).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe CASO 11.565 ANA, BEATRIZ Y CELIA GONZÁLEZ PÉREZ. Washington D.C., 2001, consultable en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/capituloiii/fondo/mexico11.565.htm>. (13 de Julio de 2016).

Comité de los Derechos Humanos, “Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Examen de los Informes Presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, México”, 2010, <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>. (15 de mayo de 2016)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de Derechos Humanos en México, Washington D.C., 2016, párrafo 215. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>. (2 de marzo de 2016)

Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, 8 de febrero de 2005.

Consejo de la Judicatura Federal, Nota informativa: Juez federal condena a 31 años de prisión a militar acusado de desaparición forzada, Distrito Federal, México, a 18 de agosto de 2015, consultable en: <http://www.cjf.gob.mx/documentos/notasInformativas/docsNotasInformativas/2015/notaInformativa88.pdf>. (15 de mayo de 2016).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-771/11, Colombia, 2011, Referencia: expediente D-8475. Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales, El control de Convencionalidad, consultable en: <http://www.kas.de/wf/doc/7426-1442-4-30.pdf>. (14 de febrero de 2016).

Corte IDH *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú*. Sentencia del 10 de julio de 2007.

Corte IDH. *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*. Sentencia del 3 de abril de 2009.

Corte IDH, *Caso Anzualdo Castro vs. Perú*. Sentencia del 22 de septiembre de 2009.

Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006.

Corte IDH, *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*. Sentencia del 12 de agosto de 2008.

Corte IDH, *Caso Hermanas Serrano Cruz*. Sentencia de 1 de marzo de 2005.

Corte IDH, *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname*. Sentencia de 15 de junio de 2005.

Corte IDH, *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. Sentencia del 15 de septiembre de 2005.

Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Sentencia del 15 de enero de 1988.

Corte IDH, *Caso Baldeón García vs. Perú*. Sentencia del 6 de abril de 2006.

Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco vs. México*, Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

CRUZ SANTIAGO, Claudia, *et al.*, "México. La guerra invisible, historias, cifras y negocio de los carteles criminales y la impunidad de las mafias en México", México, 2013, consultable en: <http://www.slideshare.net/carloscauce/dossier-libera-mexico-la-guerra-invisible>. (9 de marzo de 2015).

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *et al.*, "La reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)", 3ª ed., Porrúa-UNAM, México, 2013.

Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, "Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, misión a

México” 2011, consultable en: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>. (14 de febrero de 2016).

GUEVARA B., José, *et al.* “Propuestas para la conformación de una ley eficaz de aplicación nacional sobre tortura, tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes”, CMDPDH-OMCT, Ciudad de México, 2015, consultable en: http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh_propuestas_para_la_conformacion_de_una_ley_eficaz_de_aplicacion_nacional_sobre_tortura.pdf. (13 de julio de 2016).

GUEVARA B., José, *et al.* “Propuestas para la conformación de una ley eficaz de aplicación nacional sobre desaparición forzada de personas.” CMDPDH-OMCT, Ciudad de México, 2015, consultable en: http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh_desaparicion_forzada_de_personas.pdf. (13 de julio de 2016).

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimization y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Boletín de prensa No. 395/15, Aguascalientes, México, 2015, consultable en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf. (13 de julio de 2016).

INEGI. “Resultados de la segunda Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)”, Aguascalientes, México, 2014, consultable en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/doc/encig2014_06.pdf. (12 de junio de 2016).

Ley N° 23.521, Boletín Oficial de la República Argentina, Argentina, 4 de junio de 1987.

Ley No. 26479, Lima, Perú, 14 de junio de 1995 y Ley No. 26492, Lima, Perú, 28 de junio de 1995.

Ley N° 23492, Boletín Oficial de la República Argentina, Argentina, 23 de diciembre de 1986.

MARTÍN-BARO, Ignacio, Psicología Social de la Guerra: Trauma y Terapia. UCA, San Salvador, El Salvador, 1990, p. 166.

NAVARRETE GORJÓN, Hilda, *et al.*, “Informe Final de Actividades” Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, México, 2014, consultable en: <http://congresogro.gob.mx/files/InformeFinalCOMVERDAD.pdf>. (13 de julio de 2016).

OACNUDH, “Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos” México, 2008.

OLVERA, Alberto J. "México: Consecuencias del Pacto de Impunidad." El País, México, 21 Octubre de 2015, consultable en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/21/mexico/1445456008_806448.html. (15 de mayo de 2016).

ONU, "Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Juan E. Méndez, misión a México", 2014, consultable en: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>. (13 abril de 2016).

ONU, "Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Christof Heyns, misión a México", 2014, consultable en: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>. (13 abril de 2016).

ONU, Comité contra la Desaparición Forzada de Personas, "Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención" 2015, párrafo 2.

ONU, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. "Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México", 2015, consultable en: <http://www.cinu.mx/comunicados/2015/10/declaracion-del-alto-comisiona-1/>. (13 abril de 2016).

ONU, Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2005, consultable en <http://www.idhc.org/esp/documents/PpiosImpunidad.pdf> (13 abril de 2016).

PÉREZ CORREA, Catalina, *et al.*, "Índice de Letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad." Nexos, México, 2015, consultable en: <http://www.nexos.com.mx/?p=25468>. (12 de enero de 2016).

PÉREZ Vázquez, Carlos (coord.), "El camino para la reforma constitucional de derechos humanos", SCJN-UNAM, México, 2013.

PGR, 2016, solicitudes de información folios 0001700300414, 0001700020615 y 0001700020615.

RAMÍREZ GARCÍA, Saúl, *et. al*, "La praxis de los Derechos Humanos en México", Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm.27, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, julio-diciembre 2012, p. 221, consultable en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n27/n27a8.pdf> (13 de julio de 2016).

SEGOB, Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, consultable en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>. (30 de mayo de 2016).

