

LA IMPUNIDAD DE CRÍMENES ATROCES EN MÉXICO Y PROPUESTAS PARA SU ERRADICACIÓN

José Antonio GUEVARA BERMÚDEZ*
Lucía Guadalupe CHÁVEZ VARGAS**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Contexto*. III. *Aproximación a la impunidad en México*. IV. *Reflexiones finales y propuestas*. V. *Fuentes consultadas*.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la declaración de guerra contra las drogas en diciembre de 2006 por el expresidente Felipe Calderón Hinojosa, México se ha visto inmerso en una espiral de violencia de dimensiones extraordinarias por la intensidad de los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y los grupos armados organizados se habla de la existencia de un conflicto armado, en cuyo contexto se han cometido de manera sistemática y a gran escala crímenes de guerra y lesa humanidad como torturas, desapariciones forzadas, asesinatos y privaciones ilegales de la libertad personal.

La ausencia de investigaciones, procesamientos y sanciones adecuadas y efectivas en contra de servidores públicos se debe a una multiplicidad de factores legales, estructurales y de hecho, lo que hace factible afirmar que las instituciones de procuración e impartición de justicia federales se encuentran colapsadas. Al mismo tiempo, es posible afirmar que la impunidad producto de la ausencia de investigaciones y acusaciones penales por la Fiscalía General de la República (y su antecesora la Procuraduría General de la República), no sólo sustrae a los responsables (integrantes de las fuer-

* Académico asociado de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología e integrante del Cuerpo Académico “Justicia Internacional, contextos locales de injusticia y derechos humanos” (Clave UATLX-CA-233) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala e integrante del Centro de Investigación de Crímenes Atroces, A. C.

** Directora Ejecutiva de Asylum Access-México.

zas de seguridad, en particular de las fuerzas armadas) de la acción de la justicia, sino que fomenta la repetición de los delitos.

En este texto se analiza el concepto jurídico-político de la impunidad como causa y consecuencia de las violaciones graves a derechos humanos. Los elementos del concepto de la impunidad se analizan a partir de la crisis de violaciones a los derechos humanos en el país, para demostrar que, en México, coinciden la impunidad de hecho, la de derecho y la estructural cuando hablamos de violaciones graves a los derechos humanos, crímenes de lesa humanidad y de guerra, cometidos por instituciones de seguridad, incluidas las fuerzas armadas.

A partir de la conceptualización de la impunidad, desde los ámbitos del derecho constitucional e internacional aplicables, se indaga sobre la capacidad de respuesta institucional de la Fiscalía General de la República para tramitar el enorme número de casos de delitos atroces cometidos por las fuerzas de seguridad entre 2006 y los primeros meses 2024 en el contexto de la política de combate a las organizaciones criminales, también conocida como guerra contra las drogas. Para ello se, analiza información pública disponible (tanto cualitativa, como cuantitativa), así como algunas medidas que podrían instrumentarse en México para reducir la impunidad de dichos crímenes atroces y con ello romper la cultura institucional que los fomenta.

En su historia reciente México ha atravesado distintos momentos en los que se han cometido graves violaciones a los derechos humanos, al amparo o como parte de diversas políticas de seguridad, como por ejemplo los cometidos, *i*) para hacer frente a grupos opositores principalmente de izquierda y guerrilleros de los años sesenta y setenta, así como en los noventa; *ii*) para combatir el delito de secuestro principalmente a partir del 2007; *iii*) reducir el tráfico, consumo y comercialización de drogas iniciada en los años setenta, endurecida a partir de diciembre de 2006. A ello habría que sumar las conductas aisladas de funcionarios de instituciones públicas que constituyen violaciones a derechos humanos que no se vinculan directamente a política de seguridad alguna pero que aprovechan el estado general de impunidad por el que atraviesa el país, así como las afectaciones a los derechos derivadas de políticas sociales, económicas y de desarrollo.

Delimitamos el período de estudio a casi 18 años de la llamada “Guerra contra el narcotráfico”, que abarca las presidencias de Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, por lo que dejaremos fuera del análisis lo sucedido antes de diciembre de 2006 y después de septiembre de 2024.

Tomamos como punta de partida diciembre de 2006 debido a que fue entonces cuando el presidente en turno declaró la guerra a las organizaciones criminales y se desplegaron miles de soldados para enfrentarles militarmente. Hacemos un corte en diciembre de 2023, al no contar con información significativa sistematizada sobre las violaciones graves de derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas y la Guardia Nacional en la administración del presidente López Obrador.

En cuanto a la materia, nos centraremos en las torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones arbitrarias que se han cometido al amparo de la política de seguridad en el periodo aludido, con especial énfasis en los abusos cometidos por las instituciones de seguridad, incluidas las fuerzas armadas. Las cifras sobre dichas violaciones graves a derechos humanos y su impunidad 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, de informes o comunicados de prensa institucionales y del análisis de casos de organizaciones de la sociedad civil, como por ejemplo la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

II. CONTEXTO

La impunidad se ha convertido en una de las mayores amenazas a los derechos humanos en México por asegurar, por un lado, la ausencia de consecuencias en caso de que se cometan delitos como el asesinato, la tortura, la desaparición forzada y las privaciones ilegales de la libertad en el contexto de la política de seguridad vigente y, por otro lado, porque los mismos forman parte de los procedimientos estandarizados de operación para combatir a las organizaciones criminales.

Desde que los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos revisaron la situación por la que atravesaba México, incluso mediante visitas al país —a partir de 2011— se hicieron notorias las escandalosas cifras sobre

1. ejecuciones extrajudiciales¹

¹ El relator de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias, derivado de su visita a México en 2013 observó que: "... La impunidad constituye el talón de Aquiles del sistema actual. Si realmente es verdad —como parecen indicar las cifras citadas— que solo 1 o 2 millares de los más de 100.000 homicidios de la administración federal anterior dieron lugar a una sentencia condenatoria, no es necesario seguir buscando las causas de la violencia desenfrenada que impera en ciertas regiones del país. La rendición de cuentas conforme

2. desapariciones forzadas²
3. torturas³

A la vez que se hizo patente la ausencia investigaciones adecuadas y efectivas que llevaran a juicio a los autores y responsables de los delitos atroces, haciendo de la impunidad uno de los problemas de mayor preocupación.

Esos mecanismos internacionales han concluido que en el país se cometen violaciones a derechos humanos graves y generalizadas respecto de las cuales se pueden identificar patrones de comportamiento, particularmente en los primeros años de la Guerra contra el narcotráfico. Además, han destacado que las graves afectaciones a los derechos humanos atribuibles a funcionarios públicos e integrantes de organizaciones criminales permanecen en la impunidad, en casi la totalidad de los casos.

Michelle Bachelet, la actual Alta Comisionada para los Derechos Humanos, con motivo de su visita a México en 2019 declaró que: “He escuchado las voces de muchas personas que no confían en el sistema de justicia del país —en particular en la procuración de justicia—. Recuperar esta confianza con resultados y no sólo con palabras es esencial para la legitimidad de las autoridades ante las víctimas y ante la sociedad. La consolidación del sistema penal acusatorio es fundamental para ello. La impunidad crónica y generalizada no puede seguir siendo una opción”. También señaló: “...que tan trascendental como resolver los casos de abusos y violaciones del pasado es evitar que se reproduzcan nuevas atrocidades. México tiene cifras de muertes violentas propias de un país en guerra...”⁴

a lo previsto en la ley es la clave para reducir el altísimo y alarmante nivel de pérdidas de vidas que se asocia actualmente con México, rebajándolo al menos al nivel que tenía en un pasado no tan lejano, y seguir avanzando a partir de ahí”. Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns*, misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 91.

² El Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas, después de su visita a México en 2011 encontró que: “La impunidad es un patrón crónico y presente en los casos de desapariciones forzadas y no se están realizando los esfuerzos suficientes para determinar la suerte o el paradero de las personas desaparecidas, sancionar a los responsables y garantizar el derecho a la verdad y la reparación. Parecería que México no tiene la voluntad o es incapaz de realizar investigaciones efectivas en casos de desapariciones forzadas”. Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, misión a México, A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, párr. 13.

³ Consejo de Derechos Humanos, 29 de diciembre de 2014, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez*, misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, párr. 23.

⁴ Véase, además, Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México.

III. APROXIMACIÓN A LA IMPUNIDAD EN MÉXICO

La impunidad de los crímenes contra los derechos humanos es una de las mayores amenazas a la democracia⁵ y sus instituciones⁶ no sólo porque afecta negativamente a las personas en lo individual,⁷ a las víctimas y a la sociedad en su conjunto,⁸ sino que también porque bajo ciertas circunstancias afecta la paz y seguridad internacionales.⁹

El concepto de impunidad, siguiendo al profesor Kai Ambos, "...es un fenómeno de dimensiones legales, sociales, culturales, psicológicas y hasta económicas".¹⁰ Para efectos de este trabajo analizaremos la impunidad des-

⁵ Al respecto, Federico Andreu ha expresado que "[l]a impunidad no es solamente un problema jurídico ni del pasado. La impunidad tiene sobre todo una dimensión política, más aún, es un problema de sociedad, de relaciones y forma de ejercicio del poder, de construcción de una cultura política uno de cuyos elementos es la memoria histórica". Andreu, F., *Impunidad y sus efectos en los procesos democráticos*, 1996, disponible en: http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/seminar/seminar_08.htm.

⁶ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que, como consecuencia de tolerar la impunidad, se favorece la perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad, así como una persistente desconfianza en la administración de justicia. "Delitos contra las mujeres. Las autoridades encargadas de su investigación están llamadas a actuar con determinación y eficacia a fin de evitar la impunidad de quienes los cometen", Amparo en revisión 554/2013,, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 25 de marzo de 2015, Libro 18, t. I.

⁷ Cfr. Burada, V., "Human Rights, Corruption and Impunity", *Social Watch*, 2016, disponible en: <http://www.socialwatch.org/node/11099>.

⁸ Para un acercamiento a los impactos de la impunidad en las víctimas, la sociedad y las instituciones Véanse Beristain ("Afectaciones psicosociales de la impunidad y derechos de las víctimas") y Daniel Kersner ("Las consecuencias psicosociales de la impunidad para los delitos de lesa humanidad y las graves violaciones de derechos humanos"), en Guevara, J. y Chávez, L. (coords.), *Cómo enfrentar la impunidad de violaciones de derechos humanos. Lecciones de América Latina*, México, Tirant Lo Blanch-CMDPDH-Konrad Adenauer Stiftung-Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2017, pp. 55-78 y 71-80; Zur, J., "The Psychological Impact of Impunity", *Anthropology Today*, vol. 10, núm. 3, 1994, p. 13, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2783479>, y Andreu, *Impunidad y sus efectos...*, cit.

⁹ La impunidad de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio ha justificado la creación de tribunales penales internacionales por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como una medida para garantizar la paz y seguridad internacionales.

¹⁰ Ambos, Kai, "Impunidad y derecho penal internacional, Ad-Hoc-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano", *Revista de Ciencias Penales*, Kornad Adenauer Stiftung-Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional-Cordinadora Nacional de Derechos Humanos (Perú), Buenos Aires, 1999, p. 33.

Sobre los efectos de la impunidad en los diferentes ámbitos véanse también McSherry, J. y Molina, R. "Introduction to "Shadows of State Terrorism: Impunity in Latin America", *Social Justice*, núm. 26, vol. 4, 1999, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/29767172>; Cabrera,

de la perspectiva jurídica aplicable para México. El Conjunto de Principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad define a ésta 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.

En virtud de lo anterior, impunidad significa la “ausencia de castigo” y “no punibilidad”,¹¹ lo que implica que las autoridades han incumplido con sus obligaciones legales de investigar, procesar y sancionar adecuadamente a las personas responsables, así como de garantizar a las víctimas el acceso a la justicia, a la verdad, a la reparación y a la no repetición. México reconoce en su texto constitucional la obligación del Estado de “prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos”. El derecho internacional de derechos humanos¹² y el Derecho internacional humanitario¹³ también reconocen esas obligaciones.

L., *Efectos de la impunidad en el sentido de la justicia*, 2001, disponible en: <http://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N23-3.pdf>; Olson, E., Shirk, D. y Wood, D., *Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, marzo de 2014, p. 123, disponible en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Resilient_Communities_Mexico.pdf; y Correa, C., “Impunidad y efectos en la sociedad”, *Revista Revuelta*, núm. 15, septiembre-octubre-noviembre de 2009, p. 2, disponible en: <http://portal.uacm.edu.mx/LinkClick.aspx?fileticket=N7FSH1Z6ZaY%3D&tabid=464>.

¹¹ Ambos, “Impunidad...”, *cit.*, p. 33.

¹² Por ejemplo, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana en contra de la Desaparición Forzada de Personas, la Convención Internacional para Prevenir y Castigar el Crimen de Apartheid, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Internacional para la eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer, la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Esclavitud y la convención suplementaria a la misma, etcétera.

¹³ Acerca de los crímenes de guerra, la gran mayoría de los crímenes que se reflejan en el artículo 8o. son violaciones al DIH según se puede observar en los tratados relevantes, tales como los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949, el Protocolo Adicional I a los Cuatro Convenios para la protección de civiles en casos de conflictos armados de carácter internacional, algunos tratados que limitan los métodos y medios de la guerra y para la protección de bienes culturales, la prohibición de la modificación del medio ambiente para fines militares, entre otros. Todos los tratados antes mencionados establecen la obligación de los Estados parte de investigar y castigar a los que hubieren cometido crímenes de esta naturaleza, y de manera especial las infracciones graves a dichos tratados.

Dicha obligación implica que los poderes legislativos deberán aprobar legislación penal que reconozca como delitos las conductas violatorias a derechos humanos y remover los obstáculos legales que impidan que las personas, incluidos los servidores públicos, puedan ser juzgadas de manera pronta, imparcial e independiente. Las autoridades encargadas de la investigación, procesamiento y sanción, por su parte, deberán contar con el personal y los recursos materiales suficientes para llevar a cabo esas tareas de manera profesional y con debida diligencia. A las personas afectadas por esos delitos se les deben garantizar, a la vez, todos los derechos humanos procesales inherentes a su condición, con miras a asegurar su derecho de acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral.

La impunidad, siguiendo nuevamente al profesor Kai Ambos, puede ser clasificada a partir de tres categorías: la normativa, la fáctica y la estructural,¹⁴ que procederemos a explicar.

1. *Impunidad normativa*

La impunidad normativa se puede dividir en impunidad jurídica material y en impunidad procesal. La impunidad jurídica material o de derecho se entiende aquella que tiene "...su origen directa o indirectamente en normas"¹⁵ o la ausencia de ellas.

México tiene la obligación derivada del derecho internacional de tipificar como delitos, entre otras, la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales.¹⁶ A la fecha el Código Penal federal y las leyes reglamentarias respectivas contemplan dichas conductas como delitos.¹⁷ Esto significa que las instituciones penales mexicanas cuentan con el andamiaje

¹⁴ Cfr. Ambos, "Impunidad...", *cit.*, p. 34.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Para una aproximación véanse Ambos Kai, *Nuevo derecho penal internacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2002; Vega, P., "La obligación de los Estados de incorporar violaciones al derecho internacional humanitario en su derecho interno" y Tarciso Dal Maso, Jardim, "La tipificación de los crímenes de genocidio y de lesa humanidad en el derecho doméstico", en Guevara B., José A. y Tarciso Dal Maso, J. (coords.), *La Corte Penal Internacional: una visión iberoamericana*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2005, pp. 891-912 y 913-938, respectivamente.

¹⁷ Artículos 302, 307, 315, 315 bis, 316, 319 y 320 del Código Penal Federal. Artículos 2o. y 13 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Artículos 24-28 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

legal para investigar, procesar y en su caso sancionar a los servidores públicos federales señalados como responsables de haber cometido alguna o algunas de dichas atrocidades.

Cuando dichos delitos se cometen como parte de manera generalizada o sistemática en contra de una población civil, se considera que se cometen crímenes contra la humanidad, mientras que cuando se consuman en el contexto de un conflicto armado (internacional o no internacional) son crímenes de guerra. Se trata de delitos de naturaleza diversa por su gravedad, para lo que se debe contar con tipos penales apropiados. México no prevé en su Código Penal federal los delitos de lesa humanidad ni los crímenes de guerra.¹⁸

Por otro lado, al considerarse que se han cometido crímenes contra la humanidad o de guerra, se abre la puerta para que la comunidad internacional pueda investigar los delitos cometidos en México a partir de la jurisdicción complementaria de la Corte Penal Internacional o bien por los países que la prevean bajo la figura de la jurisdicción universal (Guevara, 2002). Asimismo, una calificación de esa naturaleza debe fomentar que la investigación de los delitos se haga con una metodología diferenciada a la que normalmente se investigan las violaciones a derechos humanos como casos aislados, debido a la gran escala en la que se han cometido, a la dificultad o imposibilidad que implica procesar todos y cada uno de los delitos, así como a que los mismos fueron perpetrados como parte de un plan o política del Estado o de organizaciones criminales.¹⁹

Otro factor que ha abonado a la impunidad que se relaciona con la legislación y con la impunidad de hecho, es la militarización de la seguridad pública y la vigencia de la jurisdicción militar. Diversos mecanismos internacionales han recomendado el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública²⁰ y han considerado necesaria la reforma a la

¹⁸ Cfr. Dondé, F., “Consideraciones en torno a la implementación de los crímenes que son competencia de la Corte Penal Internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VII, 2007, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/197/327>.

¹⁹ Para una aproximación véase Agirre Araburu, Xabier, “Notas sobre la metodología en la investigación de crímenes de guerra”, en Guevara y Tarciso Dal Maso, (coords.), *La Corte Penal Internacional...*, cit., pp. 471-506 y Reed, M. (ed.), *Judicialización de crímenes de sistema. Estudios de caso y análisis comparado*, Colombia, Centro Internacional para la Justicia Transicional-Fondo Global para la Paz y la Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, 2008.

²⁰ “El Grupo de Trabajo recomienda considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública”. Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas...*, cit., párr. 90; “Retirar definitivamente a las fuerzas militares de labores relacionadas con la seguridad pública y restringir su participación a

legislación militar en tanto que no corresponde con los estándares de una correcta administración de justicia ni se ajusta a las obligaciones internacionales y constitucionales en materia de derechos humanos.

El derecho nacional e internacional han sido contudentes en considerar que los tribunales militares no son una jurisdicción competente ni adecuada para investigar los delitos, ni para llevar a juicio a los responsables.²¹ A pesar de lo anterior, la legislación actual prevé que los tribunales militares investiguen, procesen y castiguen a integrantes de los cuerpos castrenses que hayan cometido delitos relacionados con violaciones a derechos humanos cuando la víctima es militar.²² Pero no solo ello, sino que también los órganos de procuración de justicia militar incluyen una Policía Ministerial Militar, institución de investigación que actuará bajo las atribuciones de la Procuraduría de Justicia Militar y conforme a la normativa aplicable, pueden actuar como primer respondiente para preservar la cadena de custodia, incluso de delitos que de ninguna forma corresponden a la disciplina militar; esto a pesar de la existencia de evidencia en diversas recomendaciones que prueba su falta de idoneidad: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha acreditado que las fuerzas armadas alteran la escena del crimen para encubrir los delitos cometidos por ellas.

operaciones de apoyo con supervisión de órganos judiciales civiles”. Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la tortura...*, cit., párr. 83, inciso a). “Deberían adoptarse todas las medidas necesarias, con efecto inmediato, para que la defensa de la seguridad pública esté en manos de civiles y no de las fuerzas de seguridad militares”. Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales...*, cit., párr. 103;

“El Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que la seguridad pública sea mantenida, en la mayor medida posible, por fuerzas de seguridad civiles y no militares”. Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 40 del Pacto*, México, CCPR/C/MEX/CO/5, 2010, párr. 11.

²¹ Cfr. Andreu-Guzmán, F., *La incompatibilidad de justicia militar con el derecho internacional de los derechos humanos*, México, CMDPDH-CIJ, 2014, disponible en: <http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2015/03/La-incompatibilidad-del-código-de-justicia-militar-con-el-derecho-internacional-de-los-derechos-humanos1.pdf>.

²² La constitucionalidad de esas normas fue cuestionada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que interpuso recurso ante la Suprema Corte de Justicia. Para conocer las razones, véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comunicado de Prensa CGCP/167/16: *CNDH promueve acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y del Código Militar de Procedimientos Penales*, 16 de junio de 2016, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2016/Com_2016_167.pdf. Asimismo, véase Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Amicus Curiae sobre la inconstitucionalidad de las reformas al Código de Justicia Militar y al Código Militar de Procedimientos Penales*, 2019, disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-amicus-justicia-militar-8-julio-2019.pdf>.

Los tribunales militares en México, además, no cuentan con la imparcialidad e independencia requeridas ya que sus fiscales, jueces y defensores públicos pertenecen a la institución armada y están sujetos al régimen de disciplina militar y a la obediencia a sus superiores, es decir a la obediencia jerárquica.²³

2. *Impunidad de hecho*

La impunidad de hecho, también llamada impunidad procesal o fáctica, se asimila a los mecanismos que impiden la investigación, procesamiento y sanción a los responsables, entre otras por: *a)* falta de denuncia, *b)* falta de investigación o que la misma sea deficiente; *c)* por congestión o sobrecarga laboral de las fiscalías o del órgano jurisdiccional, y *d)* la impunidad delictuosa, que se puede definir como medidas ilegales que afectan a las partes procesales.²⁴

A. *La falta de denuncia*

La impunidad por la falta de denuncia de los hechos se puede justificar con la falta de confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones, sea porque los hechos fueron cometidos por la misma autoridad, por falta de eficiencia a la hora de la investigación, del proceso penal o de la ejecución de la sentencia. Lo anterior, se puede enfatizar con la actitud de los agentes estatales al tiempo de que las víctimas interponen una denuncia, los procedimientos resultan revictimizantes.

Existen varias razones por las cuales víctimas de delitos como desapariciones forzadas, torturas y ejecuciones extrajudiciales no denuncian ante las autoridades. La falta de confianza de víctimas y sus familiares en las capacidades del Estado a responder a estos crímenes,²⁵ el miedo de sufrir represalias como consecuencias de la denuncia o la posibilidad de que las autoridades encargadas de la investigación estén al mismo tiempo relacionadas con los autores o responsables de haber cometido los delitos son solo un ejemplo de las razones por las cuales las víctimas no denuncian.²⁶ La baja tasa de denuncias por desconfianza en las instituciones o el miedo a las consecuencias forman

²³ Cfr. Andreu-Guzmán, *La incompatibilidad de justicia militar...*, cit.

²⁴ Cfr. Ambos, "Impunidad...", cit., pp. 39 y ss.

²⁵ Cfr. OEA, "Preliminary Observations on the IACHR Visit to Mexico", No.112A, 2 de octubre de 2015, disponible en: http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2015/112A.asp.

²⁶ Cfr. *Idem*.

un círculo vicioso²⁷ que se resume en que “la impunidad es al mismo tiempo fuente y consecuencia del silencio y del olvido” (traducción propia).²⁸

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática estima que en 2019 se cometieron en México aproximadamente 30.3 millones de delitos, asociados a 22.3 millones de víctimas. Del universo total, según la encuesta, solo se denunció el 11% de esos delitos, esto quiere decir que más de 26.9 millones de delitos no fueron denunciados. Las principales razones por las cuales no se presentaron denuncias son atribuibles en un 64% a la autoridad: 36% mencionó que es una “*pérdida de tiempo*”; 15% tienen *desconfianza en la autoridad*; 8.4% por ser *trámites largos y difíciles*; 3.5% por la *actitud hostil de la autoridad* y en el 0.8 % por miedo a ser extorsionada.²⁹

En ese 11% de delitos que sí fueron denunciados, en el 69.1% de los casos se inició algún tipo de investigación. Esto quiere decir que solo en el 7.6% de los 30.3 millones de delitos que se cometieron se iniciaron investigaciones.

La ENVIPE reporta que en el 44.5% de esas investigaciones “no pasó nada” o “no se continuó con la investigación”; solo en el 4.0% hubo reparación del daño y en el 3.7% “se puso al delincuente a disposición del juez”.³⁰ En el 29.2% de los casos la investigación seguía *en trámite*.

Desconocemos el lugar que ocupan los delitos de tortura, desaparición forzada de personas y homicidio (por servidor público en ejercicio de sus funciones o con motivo de este) en la escala de la impunidad, pues esos datos no se desagregan en la encuesta. Es decir, no sabemos si forman parte de los delitos no denunciados o bien de aquellos denunciados bajo el rubro de otros delitos, que ascienden a los 2 millones seiscientos mil. En todo caso, de funcionar adecuadamente las fiscalías del país posiblemente se incentivaría una conducta diversa de la ciudadanía para denunciar ya que “continuaría con la investigación” o “algo pasaría”, con lo que tal vez se revertiría esa tendencia de millones de delitos sin que se hacen del conocimiento de las instituciones responsables.

²⁷ Cfr. Olson, E., Shirk, D. y Wood, D., *Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, marzo de 2014, p. 8, disponible en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Resilient_Communities_Mexico.pdf

²⁸ Fischer, A., *La lutte contre l'impunité au Pérou: une nécessaire complémentarité entre justice pénale et transitionnelle*, Commission Justice et Paix belge francophone, 2007, p. 2, disponible en: <http://www.justicepaix.be/IMG/pdf/2007AnalyseImpuniteMujica.pdf>

²⁹ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, 2020, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf

³⁰ *Idem*.

B. *La falta de investigación o la investigación deficiente*

La impunidad de investigación se concibe como aquella en la cual son responsables las autoridades que investigan los delitos, podemos especificar que se confronta claramente con el derecho a una investigación efectiva, obligación que tienen los Estados derivada de instrumentos y la jurisprudencia internacionales.³¹ Ello significa que una vez que se ha iniciado una investigación, tendría que arrojar resultados encaminados a encontrar a los responsables del delito. Hemos visto cómo en la práctica en México eso no sucede, principalmente debido a que como vimos en el apartado anterior, de los delitos que se cometen en el país, el 11% en efecto llegan a ser denunciados y sólo 69% se traducen en la apertura de investigaciones penales.

Una investigación efectiva tiene que conducir a la identificación, procesamiento y sanción de los responsables de las violaciones a los derechos humanos. Como dice la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la investigación debe llevarse a cabo *ex officio*, sin dilación, de manera seria, imparcial y efectiva; debe abarcar la totalidad del conjunto de los hechos, considerar el contexto y valorar patrones sistemáticos que permitieron la comisión de graves violaciones de los derechos humanos. Finalmente, la investigación, deberá brindar en un plazo razonable una resolución sobre el fondo de las circunstancias que le fueron planteadas.³²

En ese sentido, la FGR ha mostrado su ineficiencia técnica, acompañada de la falta de voluntad de investigar los crímenes atroces. De 2006 a 2019 reportó haber iniciado 13,560 investigaciones penales por el delito de tortura, de las cuales sólo 30 han sido judicializadas, es decir, el 0.22%.³³ De éstas, sólo 27 culminaron en una sentencia, de las cuales 18 fueron condenatorias y 9 absolutorias.³⁴ A esto hay que sumar la tragedia que se vive en los estados de la república, en donde las investigaciones por tortura suman 21 mil 360,³⁵

³¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 8 y 25; Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 6.1 y 12; Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, artículos 12 y 13; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, artículos 8 y 10.

³² *Cfr.* Corte IDH, (23 de noviembre de 2009), *Caso Radilla Pacheco vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, núm. 209, párrs. 143, 146, 201 y 206, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf.

³³ FGR, Solicitud de información folio: 0001700145720, 10 de febrero de 2020.

³⁴ CJF, Solicitud de información folio: 0320000037620, 21 de enero de 2020.

³⁵ Solicitudes de información enviadas a las Fiscalías estatales. Las fiscalías de los estados de Baja California Sur, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Tlaxcala no proporcionaron respuesta a nuestra solicitud.

mientras que los tribunales sólo han dictado 16 sentencias por tortura entre 2006 y 2019.³⁶

Según datos del Registro Nacional del Delito de Tortura (Renadet), entre el 1o. de abril de 2018 y el 31 de marzo de 2024, a nivel nacional (federación y estados de la República) se han abierto 21,750 expedientes, de los cuales 18,167 se refieren al delito de tortura, mientras que 3,583 por tratos crueles. Un promedio de 3,480 expedientes por año durante la administración de López Obrador.³⁷ A nivel nacional 28,080 víctimas se han registrado en expedientes abiertos. Del total de víctimas registradas, 79.5% (22,329) son hombres y 11.5% (3,238) son mujeres; 6,186 (22%) son de entre 18 y 35 años; 797 (2.84%) son integrantes de población indígena; 748 (2.66%) son personas con discapacidad y 501 (1.78%) pertenecen a un grupo vulnerable.³⁸

También a nivel nacional, se tienen registrados 21,254 presuntos responsables en expedientes abiertos, que pertenecen a las siguientes instituciones: Guardia Nacional, Secretaría de la Defensa Nacional, Centro Penitenciario Federal, Policía Ministerial, Secretaría de Seguridad Pública Estatal, Policía Municipal y Centros Penitenciarios locales.³⁹

A nivel federal, se han registrado 7,265 víctimas en expedientes abiertos por tortura o tratos crueles e inhumanos. En promedio 1,162 víctimas anuales y 1.04 víctimas por cada expediente abierto. Del total de víctimas registradas, 69.8% son hombres y 8.0% mujeres. A nivel federal se han registrado 8,293 presuntos responsables.⁴⁰

Según cifras del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el total de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas entre 31 de diciembre de 1952 y el 30 de agosto de 2024 asciende a 328,518 personas, de las cuales se reconocen como personas desaparecidas y no localizadas a ésta última fecha a 115,496.⁴¹

De 2006 a 2019, la FGR indica haber recibido solo 188 denuncias por desaparición forzada y 368 denuncias por desaparición por particulares, las cuales se refieren a 2,072 víctimas, 1,767 hombres y 305 mujeres.⁴² Del total

³⁶ Solicitudes de información enviadas a los poderes judiciales estatales.

³⁷ Disponible en: https://renadet.fgr.org.mx/assets/docs/01_RENADET_Nacional_18_Mar2024.pdf.

³⁸ Disponible en: https://renadet.fgr.org.mx/assets/docs/01_RENADET_Nacional_18_Mar2024.pdf.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

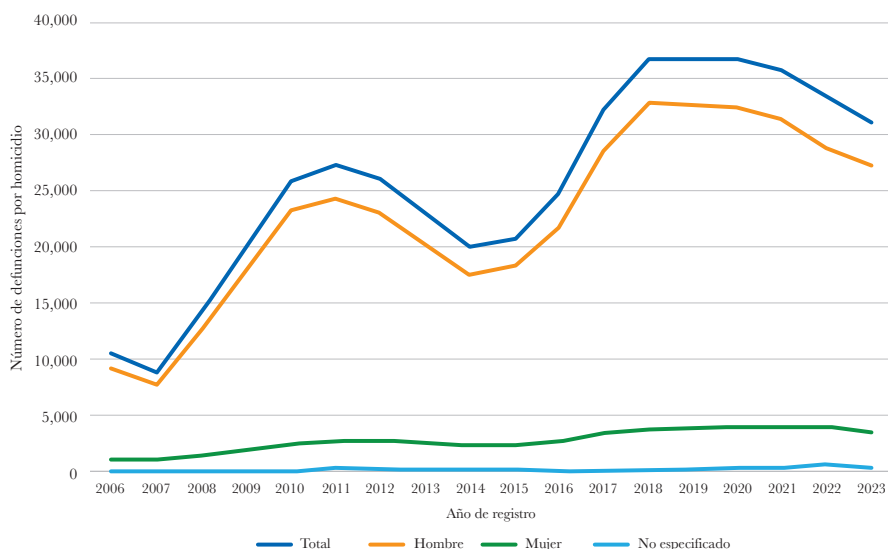
⁴¹ Disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>.

⁴² FGR, Solicitud de información folio: 0001700222520. Fecha de respuesta: 17 de febrero de 2020.

de indagatorias sólo 6 han sido judicializadas.⁴³ Respecto a la condena de esta grave violación de derechos humanos, sólo existen 27 sentencias y 13, es decir, menos de la mitad, son condenatorias.⁴⁴ A nivel estatal existen un total de 11,150 averiguaciones previas y carpetas de investigación por desaparición forzada y desaparición por particulares; sin embargo, suman solo 16 sentencias por desaparición forzada y 10 de desaparición por particulares.⁴⁵

Los datos de las estadísticas de mortalidad del INEGI muestran que entre 2006 y 2023, México ha enfrentado un aumento alarmante en el número de defunciones por homicidio. Estos datos muestran la gravedad de la violencia en el país y cómo ha afectado a diferentes grupos de personas a lo largo del tiempo.

GRÁFICA 1
DEFUNCIONES POR HOMICIDIO SEGÚN SEXO.
SERIE ANUAL DE 2006 A 2023



FUENTE: INEGI, Estadísticas de mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidio, información de 1990 a 2023.

⁴³ FGR, Solicitud de información folio: 0001700131120. Fecha de respuesta 17 de febrero de 2020.

⁴⁴ CJF, Solicitud de información folio: 0320000031420. Fecha de respuesta: 15 de enero de 2020.

⁴⁵ Solicitudes de información enviadas a los poderes judiciales estatales.

En azul se representa el total general de defunciones; en naranja, el total de defunciones de hombres; en verde, el total de defunciones de mujeres; y en celeste, el total de defunciones cuyo sexo no se especifica.

De acuerdo con datos del SESNSP entre 2006 y 2024, se registraron un total de 390,413 homicidios dolosos en México. Los datos revelan un aumento sostenido en el número de homicidios dolosos a partir de 2007. Este incremento alcanza su punto más alto en 2019, con 29,501 casos registrados. En el mismo período, los homicidios culposos totalizaron 290,369 casos. A diferencia de los homicidios dolosos, los homicidios culposos no muestran un aumento tan pronunciado. Los años con cifras más altas incluyen 2013 (16,470), 2014 (16,889) y 2023 (16,727). La tendencia de los homicidios culposos es más estable en comparación con la de homicidios dolosos.

De acuerdo con datos del SESNSP, a nivel nacional, de 2015 a junio de 2024 se reportaron 7,730 presuntos casos de feminicidios y 24,342 presuntas víctimas mujeres de homicidio culposo. Entre 2017 y 2022 se evidencia una tendencia al alza de las víctimas por feminicidio, que se tradujo en un incremento de la tasa de feminicidios, al pasar de 1.1 por cada 100 mil mujeres en 2017 a 1.5 en 2022. En otros términos, durante 2020 se cometieron en promedio 2.5 feminicidios diarios, cifra que aumentó ligeramente a 2.6 en 2021 y 2022.

En 2024, en el fuero común, se iniciaron 401 carpetas de investigación relacionadas con el delito de feminicidio, en el que la mayoría fue presuntamente cometida con elementos distintos a armas de fuego o armas blancas (datos hasta el 30 de junio de 2024). A la par, en este mismo año se han reportado 1320 casos de presuntos homicidios dolosos de mujeres, a nivel estatal.

Sobre el homicidio cometido por servidores públicos, a nivel federal, de 2006 a 2019, la FGR había iniciado 104 investigaciones; reportó haber indiciado a 88 servidores públicos, y consignado a otros 27.⁴⁶ Entre los años 2019 y 2022, se documentaron 109 ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias.⁴⁷

Tenemos conocimiento de 48 sentencias condenatorias y 18 sentencias absolutorias por este delito. De ellas 23 fueron dictadas en contra de elementos de la SEDENA, 4 de la SEMAR y 11 de la Policía Federal.⁴⁸ De acuerdo

⁴⁶ FGR, Solicitud de información folio: 0001700145720. Fecha de respuesta: 10 de febrero de 2020.

⁴⁷ INEGI, Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal y Federal (2020-2023).

⁴⁸ Causas penales por homicidio cometido por servidor público: 7/2013; 4/2016; 5/2013; 6/2013; 24/2001; 37/2013; 40/2013; 43/2013; 58/2009; 78/2009; 90/2009; 95/2009; 111/2010; 128/2012; 131/2013; 201/2011; 204/2012; 259/2011; 263/2012; 27/2013; 16/2013; 126/2008; 233/2011; 90/2006; 107/2012; 1/2015; 220/2011;

con lo registrado por las 21 de las 32 fiscalías estatales, de 2006 a 2019, se iniciaron un total de 709 investigaciones penales (averiguaciones previas y carpetas de investigación) por el delito de homicidio doloso cometido por servidor público.⁴⁹

*C. La congestión o sobrecarga de las fiscalías
o del órgano jurisdiccional*

México ocupa el lugar 60 de 69 países estudiados en el Índice Global de Impunidad 2020 realizado por la Universidad de las Américas Puebla.⁵⁰ El Índice analiza la estructura del sistema de seguridad y muestra que hay 347.76 policías por cada cien mil habitantes, lo que resulta mayor que el promedio de los 69 países. Pero, por otro lado, se registra como promedio 17.83 jueces por cada cien mil habitantes; México cuenta con 2.17 jueces por cada cien mil habitantes. El índice también concluye que la “precaria situación en materia de derechos humanos representa un factor crítico para entender los altos grados de impunidad que caracterizan al caso mexicano”.⁵¹

Por su parte la Fiscalía General de la República cuenta con 20,904 personas adscritas, de las cuáles 11, 855 estaban adscritas a las diferentes fiscalías, y de ellas 2,930 (24.7%) aproximadamente fungían como fiscales.⁵² A nivel estatal 46,775 servidoras y servidores públicos se encuentran adscritos a las procuradurías y fiscalías del país, de las cuales aproximadamente 20,200 (43.2%) son agentes del ministerio público.⁵³

En la actualidad, aunque la LGPIST prevé la creación de Fiscalías o Unidades especializadas en la investigación del delito de tortura por toda la República, lo cierto es que, tan solo 20 de los 32 estados cuentan con la instancia, de estos, únicamente 79 agentes del Ministerio Público trabajan

237/2011; 39/2012; 38/2009; 2/2010; 34/2013; 48/2013; 75/2015; 109/2012; 117/2012; 123/2008; 195/2013; 392/2012; 139/2012; 147/2012; 141/2012-III; 141/2012; 11/2013-II; 275/2007; 14/2011-III; 47/2014; 148/2016; 58/2010; 104/2013-V; 6/2011-II; 40/2014-III; 74/2011; 157/2012-I; 157/2012; 59/1998; 230/2005: 35/99; 90/2004; 101-2013 IV; 60/2013; 46/2009-I; 123/2012; 78/2009; 37/2013.

⁴⁹ Solicitudes de información enviadas a las fiscalías estatales.

⁵⁰ Le Clercq, J. y Rodríguez, G., *Índice Global de Impunidad 2020*, México, UDLA, 2020, p. 13, disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>.

⁵¹ *Idem*.

⁵² INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal*, 2020, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpj/2020/doc/CNPJF_2020_resultados.pdf.

⁵³ INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2020, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpj/2020/doc/cnpj_e_2020_resultados.pdf.

en las fiscalías o unidades a nivel estatal (la Ciudad de México es quien cuenta con el mayor número de agentes: 11) y 47 a nivel.⁵⁴ Es materialmente imposible que ese número de agentes, con las metodologías actuales de la investigación penal, puedan investigar y, en su caso, acusar a quienes hayan participado en los delitos denunciados por tortura en los últimos años.

Con estos casos y con las carencias de las fiscalías especializadas, ejemplificamos la impunidad en la investigación, que como se mencionaba, 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.

3. *Impunidad estructural/selectiva*

Finalmente, se nos propone como otro concepto la impunidad estructural, que se conceptualiza como el fruto de un contexto de violencia, desigualdad y falta de confianza por parte de los ciudadanos en la justicia como en la ausencia de funcionalidad de las instituciones estatales.⁵⁵

Esta impunidad a gran escala se refleja en virtud de la violencia y la falta de medidas para la consecución de la justicia cuando hablamos de hechos criminales que afectan gravemente a la sociedad. Ya en líneas anteriores hacíamos referencia a la cantidad de denuncias por crímenes graves, las pocas judicializaciones y casi inexistentes sentencias. Todo ello, nos habla de los pactos de impunidad y corrupción en donde se protegen a las estructuras de poder, particularmente a las fuerzas armadas.

Los datos disponibles sugieren que es innegable que las fuerzas armadas se han visto involucradas en distintos hechos que revelan una política que permitió, promovió y facilitó la comisión de crímenes atroces, ocasionando que se volvieran más frecuentes. La CMDPDH con base en el análisis de 999 recomendaciones emitidas por la CNDH entre diciembre de 2006 y junio de 2019 sistematizó 301 casos documentados en 268 recomendaciones. De las que se desprende un total de mil 195 víctimas que fueron torturadas, desaparecidas y/o asesinadas; por lo menos 763 fueron víctimas a manos de militares o marinos. Por medio del análisis profundo de los casos narrados en las recomendaciones emitidas por la CNDH, se identificó el involucramiento de unidades operativas adscritas a 12 regiones militares y a 30 zonas

⁵⁴ Observatorio Contra la Tortura, México, ONU-DH, 2019, disponible en: <https://indicadores.sintortura.org/estadisticas?indicador=5d2f954a48424c114057e27a&periodo=2019&rubro=5d2e34d8e0d76664f3cc608d>.

⁵⁵ Cfr. Ambos, "Impunidad...", *cit.*, p. 41.

militares.⁵⁶ Aunado a ello, cuando se investiga a elementos militares en todos los casos en que se ha emitido una sentencia, esta va dirigida a elementos de rango medio o bajo en el escalafón militar.

Resulta también alarmante que en las pocas sentencias que se han dictado, se busca responsabilidad a los militares del escalafón más bajo, siendo que los crímenes se han cometido a gran escala por la institución castrense, lo que involucra no solo a los autores materiales sino a los superiores que ordenaron, autorizaron, toleraron o encubrieron los delitos. Por ejemplo, los funcionarios con mayor rango que han sido sentenciados por el delito de tortura son un teniente (causa penal 150/2012-VIII) y un sargento segundo (causa penal 22/2013).

Lo que sabemos sobre la violencia en México es que las fuerzas de seguridad, en los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), incluyendo a las fuerzas armadas, han implementado políticas de seguridad pública y combate al crimen organizado que, en muchos casos, han derivado en graves violaciones de derechos humanos. Estas políticas, nombradas por las 3 diferentes administraciones de diversa manera, como la “guerra contra el narcotráfico”, la estrategia de “abrazos, no balazos” o cualquier otra denominación que se utilice, han llevado a la comisión de actos como detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales de manera generalizada, es decir, a gran escala, y/o de manera sistemática, lo que implica un patrón estandarizado de operación.

Por ejemplo, un patrón común identificado consiste en que soldados o marinos, al margen de lo que dispone la Constitución en tiempos de paz, incurren en la detención arbitraria de individuos seguida de tortura para obtener confesiones o testimonios. A lo anterior se suman posteriormente acusaciones por delitos sin pruebas suficientes y la utilización de la prisión preventiva oficiosa como una forma de privación de libertad sin las garantías fundamentales. En algunos casos, estos actos culminan con la tortura, desaparición o incluso muerte de las víctimas, seguido de la negativa de las autoridades a investigar adecuadamente los hechos, la criminalización de las víctimas y la alteración de la escena del crimen. Esta cadena de actos, que incluye la defensa pública de las instituciones por parte de voceros oficiales y la impunidad sistemática, no puede ser vista como un conjunto de casos aislados, sino como crímenes de lesa humanidad.

⁵⁶ Cfr. Guevara, B. y Chávez, L. (coords.), *Entre la brutalidad y la impunidad: Los crímenes atroces cometidos al amparo de la estrategia de seguridad militarizada (2006-2018)*, México, CMDPDH, 2020, disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-brutalidad-y-la-impunidad.pdf>.

La caracterización de estos actos como crímenes de lesa humanidad tiene importantes implicaciones jurídicas, tanto a nivel nacional como internacional. Los crímenes de lesa humanidad, según el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, no requieren un conflicto armado para ser procesados y son imprescriptibles, no susceptibles de amnistía ni indulto.

Adicionalmente, muchos de estos crímenes se han cometido en el contexto de lo que algunos expertos reconocen como un conflicto armado no internacional, un escenario en el cual el derecho internacional humanitario (DIH) es aplicable. Para determinar la existencia de un conflicto armado no internacional, se consideran dos elementos clave: la intensidad de los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y grupos armados organizados, o entre estos grupos entre sí, y el nivel de organización suficiente de estos grupos conforme a los estándares del DIH.

Existen indicadores claros que muestran que en México se ha alcanzado un nivel de violencia tal que puede calificarse como un conflicto armado no internacional. La presencia de grandes grupos criminales organizados, que ejercen control territorial y mantienen enfrentamientos prolongados y de alta intensidad con las fuerzas del Estado, refuerza esta conclusión. Sin embargo, es importante subrayar que, según el DIH, la finalidad de estos grupos, como el lucro o el control de mercados ilícitos, no es un elemento determinante para definir un conflicto armado. Algunos académicos y activistas han intentado descalificar la existencia de dicho conflicto o normalizar la participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública, ignorando la gravedad de los crímenes de guerra cometidos.

La caracterización de ciertos actos de violencia como crímenes de guerra, en el contexto de un conflicto armado no internacional, también genera consecuencias jurídicas. Estos crímenes están sujetos a las normas del derecho internacional humanitario y pueden ser procesados tanto en cortes nacionales como internacionales.

IV. REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS

La impunidad se ha convertido en una de las mayores amenazas a los derechos humanos en México y es causa y consecuencia de las violaciones graves a derechos humanos. En México estamos en presencia de impunidad de hecho y de derecho, que hacen que crímenes ordinarios, pero también crímenes graves sigan ocurriendo.

Creemos necesario que se deroguen normas que obstaculizan jurídicamente y en los hechos que la investigación penal sea independiente e

imparcial, particularmente aquellas que dotan de atribuciones a las fuerzas armadas para investigar, procesar y castigar a militares por dichos crímenes. De la misma forma sería necesario que se deroguen las disposiciones legales para privarle de todo valor probatorio a las actuaciones de las fuerzas armadas en investigaciones y procedimientos penales relativos a torturas, desapariciones forzadas o ejecuciones extrajudiciales, al corresponder a autoridades civiles.

Al no haber condiciones ni experiencia para la investigación de crímenes atroces en las fiscalías del país, creemos que México debe apostar por mecanismos extraordinarios tendientes a combatir la impunidad como se ha hecho en otros países. Particularmente se podría crear con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas, un mecanismo internacional contra la impunidad facultado para investigar de forma independiente y, cuando sea necesario, perseguir crímenes atroces y casos de corrupción relacionados.⁵⁷

México debería referir su situación a la Corte Penal Internacional, permitiendo que este tribunal investigue los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos en el país. Dicho tribunal puede actuar como un complemento a las iniciativas nacionales, garantizando que se procesen y sancionen a los altos responsables que han escapado a la justicia interna.

Anteriormente se expuso la falta de eficacia de la FGR para investigar este tipo de crímenes graves. Parte del problema, y tal y como las cifras lo muestran, es que las Fiscalías en México son un cuello de botella al ser la única instancia que en la práctica puede presentar un caso ante un juez, con miras a la determinación de responsabilidades penales. A pesar de que la Constitución prevé que la acción penal pueda ser ejercida por los particulares, el Congreso mexicano restringió indebidamente ese derecho de las víctimas de forma que excluyó del catálogo de delitos que los particulares pueden presentar ante un juez bajo dicha figura, las violaciones graves a los derechos humanos, es decir, se excluyó la tortura, la desaparición forzada y el homicidio (ejecución extrajudicial).

México podría modificar su legislación para que particulares puedan ejercer la acción penal, tal como se hace en otros países. Por ejemplo, en Guatemala existe el procedimiento especial de averiguación y los juicios por delitos de acción privada⁵⁸ que procede en casos de desapariciones, desapa-

⁵⁷ Sobre el tema, véase la Propuesta ciudadana para la construcción de una política sobre verdad, justicia y reparación a las víctimas de la violencia y de las violaciones a derechos humanos, Verdad, Justicia y Reparación, 2019.

⁵⁸ Véase artículos 467 y siguientes del Código Procesal Penal, Congreso de la República de Guatemala.

riciones forzadas y detenciones ilegales cuando se ha interpuesto un recurso de exhibición personal, sin hallar a la persona a cuyo favor se solicitó y cuando existen motivos de sospecha suficientes para afirmar la injerencia de funcionarios públicos, miembros de las fuerzas de seguridad o agentes regulares o irregulares.

En esos supuestos, un tribunal encomienda la investigación a un averiguador especial, quien se vuelve responsable del procedimiento preparatorio del caso, siempre con la posible asistencia del Ministerio Público y el auxilio del propio tribunal. Algunas de las garantías que se otorgan al averiguador especial es ser equiparado a los agentes del Ministerio Público para el esclarecimiento de los hechos, con todas sus facultades y deberes, para que, cumplida la investigación, se sigan las reglas del procedimiento común.⁵⁹ En tal caso, “el investigador designado continuará como querellante si así lo hubiere solicitado en su acusación y será considerado siempre como tal, en todo momento del procedimiento”.⁶⁰

En tal sentido, consideramos que también hace falta legislación interna que dé certeza a las víctimas cuando se está frente a crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Además, por el hecho que normalmente las Fiscalías del país no investigan ni acusan penalmente a altos funcionarios de gobierno, México podría solicitar a la Corte Penal Internacional que ejerza su jurisdicción para conocer de los crímenes de guerra y de lesa humanidad que se han cometido en México a partir de 2006.

V. FUENTES CONSULTADAS

AGIRRE ARABURU, Xabier, “Notas sobre la metodología en la investigación de crímenes de guerra”, en GUEVARA B., José A. y TARCISO DAL MASO, J. (coords.), *La Corte Penal Internacional: una visión iberoamericana*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2005.

AMBOS, Kai, “Impunidad y derecho penal internacional, Ad-Hoc-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano”, *Revista de Ciencias Penales*, Buenos Aires, Kornad Adenauer Stiftung-Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional-Cordinadora Nacional de Derechos Humanos (Perú), 1999.

AMBOS, Kai, *Nuevo derecho penal internacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2002.

⁵⁹ Véase artículo 470 del Código Procesal Penal, Congreso de la República de Guatemala.

⁶⁰ Véase artículo 472 del Código Procesal Penal, Congreso de la República de Guatemala.

- ANDREU-GUZMÁN, F., *La incompatibilidad de justicia militar con el derecho internacional de los derechos humanos*, México, CMDPDH-CIJ, 2014, disponible en: <http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2015/03/La-incompatibilidad-del-código-de-justicia-militar-con-el-derecho-internacional-de-los-derechos-humanos1.pdf>.
- ANDREU, F., *Impunidad y sus efectos en los procesos democráticos*, Chile, Seminario Internacional, 14 de diciembre de 1996, disponible en: http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/semimar/semimar_08.htm.
- BACHELET, Michelle, *Declaración de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo de su visita a México*, México, HCHR, 9 de abril de 2019, disponible en: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1254:declaracion-de-la-alta-comisionada-de-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-michelle-bachelet-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265.
- BURADA, V., “Human Rights, Corruption and Impunity”, *Social Watch*, 29 de junio de 2016, disponible en: <http://www.socialwatch.org/node/11099>.
- CABRERA, L., “Efectos de la impunidad en el sentido de la justicia”, *Psicología Política*, núm. 23, 2001, disponible en: <http://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N23-3.pdf>.
- CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, en OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2015, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005.
- COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Amicus Curiae sobre la inconstitucionalidad de las reformas al Código de Justicia Militar y al Código Militar de Procedimientos Penales*, 2019, disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-amicus-justicia-militar-8-julio-2019.pdf>.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Comunicado de Prensa CGCP/167/16: CNDH promueve acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y del Código Militar de Procedimientos Penales*, 16 de junio de 2016, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2016/Com_2016_167.pdf.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 40 del Pacto*, México, CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010.

- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, misión a A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias, *Informe sobre su misión a México*, A/HRC/19/58/Add.2, México, 20 de diciembre de 2011, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf.
- CORREA, C., “Impunidad y efectos en la sociedad”, *Revista Revuelta*, núm. 15, septiembre-octubre-noviembre de 2009, disponible en: <http://portal.uacm.edu.mx/LinkClick.aspx?fileticket=N7FSH1Z6ZaY%3D&tabid=464>
- CORTE IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Serie C, núm. 209, 23 de noviembre de 2009, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf.
- DONDÉ, F., “Consideraciones en torno a la implementación de los crímenes que son competencia de la Corte Penal Internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VII, 2007, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/197/327>
- FISCHER, A., *La lutte contre l'impunité au Pérou: une nécessaire complémentarité entre justice pénale et transitionnelle*, Commission Justice et Paix belge francophone, 2007, disponible en: <http://www.justicepaix.be/IMG/pdf/2007AnalyseImpuniteMujica.pdf>.
- GUEVARA, B. y CHÁVEZ, L. (coords.), *Cómo enfrentar la impunidad de violaciones de derechos humanos. Lecciones de América Latina*, México, Tirant Lo Blanch-CMDPDH-Konrad Adenauer Stiftung-Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2017.
- GUEVARA, B. y CHÁVEZ, L. (coords.), *Entre la brutalidad y la impunidad: Los crímenes atroces cometidos al amparo de la estrategia de seguridad militarizada (2006-2018)*, México, CMDPDH, 2020, disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-brutalidad-y-la-impunidad.pdf>.
- GUEVARA, J., “La jurisdicción universal: una introducción”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 32, 2002.
- INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2020, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpjje/2020/doc/cnpjje_2020_resultados.pdf.

- INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal*, 2020, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpj/2020/doc/CNPjF_2020_resultados.pdf.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020*, 2020, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf.
- LE CLERCQ, J. y RODRÍGUEZ, G., *Índice Global de Impunidad 2020*, México, UDLA, 2020, disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>.
- MARTIN, I., *Psicología social de la guerra: trauma y terapia*, UCA, San Salvador, El Salvador, 1990.
- MCSHERRY, J. y MOLINA, R., “Introduction to “Shadows of State Terrorism: Impunity in Latin America”, *Social Justice*, núm. 26, vol. 4, 1999, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/29767172>.
- OBSERVATORIO CONTRA LA TORTURA, México, ONU-DH, 2019, disponible en: <https://indicadores.sintortura.org/estadisticas?indicador=5d2f954a48424c114057e27a&periodo=2019&rubro=5d2e34d8e0d76664f3cc608d>.
- OEA, “PRELIMINARY Observations on the IACHR Visit to Mexico”, No.112A, 2 de octubre de 2015, disponible en: http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2015/112A.asp.
- OLSON, E., SHIRK, D. y WOOD, D., *Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, marzo de 2014, disponible en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Resilient_Communities_Mexico.pdf.
- REED, M. (ed.), *Judicialización de crímenes de sistema. Estudios de caso y análisis comparado*, Colombia, Centro Internacional para la Justicia Transicional-Fondo Global para la Paz y la Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, 2008.
- SCJN, Delitos contra las mujeres. Las autoridades encargadas de su investigación están llamadas a actuar con determinación y eficacia a fin de evitar la impunidad de quienes los cometen, Amparo en revisión 554/2013, 25 de marzo de 2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, t. I, mayo de 2015.
- SHABAS, W., *The UN International Criminal Tribunals. The former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leona*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- TARCISO DAL MASO, Jardim, “La tipificación de los crímenes de genocidio y de lesa humanidad en el derecho doméstico”, en GUEVARA B., José A. y

- TARCISO DAL MASO, J. (coords.), *La Corte Penal Internacional: una visión iberoamericana*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2005.
- VEGA, P., “La obligación de los Estados de incorporar violaciones al derecho internacional humanitario en su derecho interno”, en GUEVARA B., José A. y TARCISO DAL MASO, J. (coords.), *La Corte Penal Internacional: una visión iberoamericana*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2005.
- ZEID RA’AD, Al Hussein, *Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, con motivo de su visita a México*, HCHR, México, 7 de octubre de 2015, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16578&LangID=S>.
- ZUR, Judith, “The Psychological Impact of Impunity”, *Anthropology Today*, vol. 10, núm. 3, junio de 1994, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2783479>.

Solicitudes de información respondidas por los siguientes sujetos obligados

- FGR, (2020), Solicitud de información folio: 0001700145720. Fecha de respuesta: 10 de febrero de 2020.
- FGR, (2020a), Solicitud de información folio: 0001700222520. Fecha de respuesta: 17 de febrero de 2020.
- FGR, (2020b), Solicitud de información folio: 0001700131120. Fecha de respuesta 17 de febrero de 2020.
- FGR, (2020c), Solicitud de información folio: 0001700131220. Fecha de respuesta. 17 de febrero de 2020.
- CJF, (2020), Solicitud de información folio: 0320000037620. Fecha de respuesta: 21 de enero de 2020.
- CJF, (2020a), Solicitud de información folio: 0320000031420. Fecha de respuesta: 15 de enero de 2020.
- Fiscalías Estatales, Solicitudes de información folios: Aguascalientes 00099120; Baja California 00166520; Campeche 0100113320; Chiapas 00149720; Chihuahua 017522020; Ciudad de México 0113000072920; Coahuila 00148020; Colima 00061720; Durango 00103920; Estado de México 0000312941; Guanajuato 00416020; Guerrero 00092120; Jalisco 01391420; Michoacán 00212720; Morelos 00160020; Nuevo León 00322920; Oaxaca 00148920; Puebla 00362420; Querétaro 00135220; Quintana Roo 00148320; San Luis Potosí 00223120; Sinaloa 00271620; Sonora 00209920; Tabasco 00245720; Tamaulipas 00179620; Veracruz 00495820; Yucatán 00503620; Zacatecas 00100320.

Fiscalías estatales, Solicitudes de información folios: Aguascalientes 00144320; Baja California 00226120; Baja California Sur 00091520; Campeche 0100147020; Chiapas 00217820; Chihuahua 024172020; Ciudad de México 0113000094020; Coahuila 00192120; Colima 00095920; Durango 00139120; Estado de México 0000315710; Guanajuato 00560320; Guerrero 00124920; Hidalgo 00197620; Jalisco 01875620; Michoacán 00273420; Morelos 00202920; Nayarit 00090720; Nuevo León 00394320; Oaxaca 00230720; Puebla 00528220; Querétaro 00185520; Quintana Roo 00223120; San Luis Potosí 00295920; Sinaloa 00375920; Sonora 00284420; Tabasco 00323420; Tamaulipas 00228220; Tlaxcala 00116320; Veracruz 00600720; Yucatán 00602420; Zacatecas 00143720. Los estados de Baja California Sur, Campeche, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Tlaxcala no proporcionaron respuesta nuestra solicitud; Quintana Roo y Sinaloa pidieron prórroga y no respondieron; Guanajuato y Durango dijeron no tener registro de lo solicitado.

Poderes judiciales de los estados, Solicitudes de información folios: Chihuahua, folio: 023632020; Durango, folio: 00133220; Guanajuato, folio: 00534620; Jalisco, folio: 01797520; San Luis Potosí, folio: 00278120; Sonora, folio: 00253120; Yucatán, folio: 00571020.

Poderes judiciales de los estados, Solicitudes de información folios: Baja California Sur, folio: 00170320; Coahuila, folio: 00098920; Estado de México, folio: 0000310715; Guanajuato, folio: 00301020; Nayarit, folio: 00048620; Nuevo León, folio: 00270620; Sinaloa, folio: 00313320; Sonora, folio: 00630520; Tamaulipas, folio: 00193220; Veracruz, folio: 00522020; Zacatecas, folio: 00110920.