



# REVERTIR LA IMPUNIDAD

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS A PARTIR DEL TRABAJO DEL  
GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE EXPERTOS INDEPENDIENTES (GIEI) Y  
DEL CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ



Este proyecto está financiado  
por la Unión Europea



# REVERTIR LA IMPUNIDAD

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS A PARTIR DEL TRABAJO DEL  
GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE EXPERTOS INDEPENDIENTES (GIEI) Y  
DEL CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ





# REVERTIR LA IMPUNIDAD

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS A PARTIR DEL TRABAJO DEL  
GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE EXPERTOS INDEPENDIENTES (GIEI) Y  
DEL CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ



Este proyecto está financiado  
por la Unión Europea





Este proyecto está financiado  
por la Unión Europea

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del Centro Prodh y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

---

**REVERTIR LA IMPUNIDAD**  
**DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS A PARTIR DEL TRABAJO DEL GRUPO INTERDISCIPLINARIO**  
**DE EXPERTOS INDEPENDIENTES (GIEI) Y DEL CENTRO DE DERECHOS HUMANOS**  
**MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ**

Primera edición: **JULIO DE 2017**



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Editado en México / Edited in Mexico

---

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>
<b>PRIMERA PARTE   ¿POR QUÉ HAY TANTA IMPUNIDAD? OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES EN LA INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO</b>	<b>13</b>
1   <b>FORMALISMO Y BUROCRACIA EN EL SISTEMA PENAL MEXICANO</b>	14
2   <b>PREPONDERANCIA DE LAS PRUEBAS TESTIMONIALES Y CONFESIONES</b>	15
3   <b>FALENCIAS EN LA TOMA DE DECLARACIONES</b>	16
4   <b>FALTA DE INDEPENDENCIA DE LOS SERVICIOS PERICIALES</b>	17
5   <b>DEFICIENTE CAPACIDAD ANALÍTICA DE LAS PRUEBAS</b>	18
6   <b>AUSENCIA DE ANÁLISIS DE CONTEXTO</b>	19
7   <b>ENCUADRES JURÍDICOS SESGADOS O INCOMPLETOS</b>	21
8   <b>PERSPECTIVAS LIMITADAS SOBRE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA PARA INVESTIGAR GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS</b>	22
9   <b>PREEMINENCIA DE LO CUANTITATIVO FRENTE A LO CUALITATIVO</b>	23
10   <b>FRAGMENTACIÓN DE LOS PROCESOS</b>	24
11   <b>AUSENCIA DE MEDIDAS PROACTIVAS PARA INFORMAR A LAS VÍCTIMAS</b>	25
12   <b>FILTRACIÓN DE ACTUACIONES POR PARTE DE LA PGR</b>	26
13   <b>SUBSISTENCIA DE SECTORES AJENOS A LA RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	27
14   <b>OMISIONES DE INVESTIGAR LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SUPERIORES</b>	27
15   <b>AUSENCIA DE MEDIOS TECNOLÓGICOS</b>	28
16   <b>DEFICIENCIAS EN LA EXHUMACIÓN, INHUMACIÓN Y CONSERVACIÓN Y ENTREGA DE RESTOS ÓSEOS</b>	29
17   <b>FALTA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS</b>	29
18   <b>REVICTIMIZACIÓN Y CRIMINALIZACIÓN</b>	31

19	<b>INFORMES MÉDICOS DEFICITARIOS DURANTE LA DETENCIÓN Y DURANTE LA INVESTIGACIÓN DE POSIBLES ACTOS DE TORTURA</b>	32
----	---	----

20	<b>ACTITUD SOBERANISTA</b>	34
----	----------------------------	----

<b>SEGUNDA PARTE   ¿CÓMO EMPEZAR A REVERTIR LA IMPUNIDAD?</b>		
<b>10 CAMBIOS INDISPENSABLES PARA LA INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO</b>		<b>37</b>

I	<b>REFORMAS LEGALES</b>	38
---	-------------------------	----

II	<b>CAMBIOS DE DISEÑO INSTITUCIONAL</b>	43
----	--	----

III	<b>CAMBIOS DE PRÁCTICA</b>	46
-----	----------------------------	----

IV	<b>OTRAS MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA</b>	49
----	--	----







# PRESENTACIÓN

**MÉXICO VIVE UNA CRISIS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS** y corrupción enlazadas por la impunidad.

Este diagnóstico, perfilado inicialmente por la sociedad civil, hoy es asumido como propio por relevantes actores políticos nacionales y por las más importantes instancias internacionales de protección a los derechos humanos, desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hasta el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

En los últimos años y sobre todo a partir de los eventos que en 2014 develaron la magnitud de la crisis –Tlatlaya, la “Casa Blanca”, Ayotzinapa–, mucho se ha discutido en México sobre cómo revertir el estado de impunidad crónica que vive el país. Hoy sabemos que esto sólo puede lograrse cuando se acoplan dos engranajes fundamentales: voluntad política y desarrollo de capacidades institucionales de investigación.

La voluntad política es la pieza clave y es la más escasa en nuestro entorno. No se ha acreditado en México voluntad política para investigar y sancionar a quienes delinquen desde el poder, sea cometiendo violaciones a derechos humanos o incurriendo en delitos de corrupción. Como en los pactos de impunidad participan actores políticos y económicos preponderantes, este inmenso déficit de justicia sólo cambiará cuando la sociedad genere un entorno de exigencia capaz de reconfigurar la actual distribución del poder en México y ensanchar así los cauces de la justicia.

Pero incluso construida la voluntad política para revertir la impunidad, la falta de capacidades en el sistema de justicia prevalecerá. Los miles de

casos acumulados en expedientes carentes de análisis contextual, ajenos al empleo de tecnología, necesitados de incorporar perspectivas de macrocriminalidad, conducidos por ministerios públicos que investigan desde el escritorio, no cambiarán de la noche a la mañana por la voluntad de ningún gobierno. Se necesita, por tanto, fortalecer las capacidades institucionales de investigación. Esto es especialmente cierto respecto de la investigación de graves violaciones a derechos humanos; los casos de tortura, ejecuciones y desapariciones no se investigan adecuadamente en México.

A partir de su trabajo de más de un año con el sistema de justicia mexicano, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), designado por la CIDH para la supervisión del caso Ayotzinapa, identificó algunos mecanismos estructurales que explican la impunidad en los casos de graves violaciones a derechos humanos: deficiencias en el acceso a la justicia que no solamente afectan a la investigación de los hechos de Iguala, sino que están presentes en la cotidianidad de las instituciones encargadas de procurar justicia.

Tomando como referencia el *Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*, en esta publicación recogemos el diagnóstico hecho por el GIEI en cuanto a los mecanismos de impunidad que explican la ineficacia de las investigaciones para después ofrecer un esquema con las modificaciones legales necesarias para revertir la situación que hoy impera. Nos hemos tomado la libertad de ajustar la redacción del GIEI para alcanzar a un público más amplio y, en algunas ocasiones, hemos complementado sus observaciones con las que surgen de la experiencia de tres décadas del Centro Prodh. Resumimos además cada uno de los aspectos desarrollados para abordarlos de manera breve y concisa.

Publicamos este material con la convicción de que superar el estado de impunidad que vive México no sólo es urgente: también es posible.



**CENTRO PRODH,**  
Julio de 2017





P R I M E R A P A R T E

---

# ¿POR QUÉ HAY TANTA IMPUNIDAD?

OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES EN LA INVESTIGACIÓN  
DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

---

**EN SUS INFORMES, EL GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE EXPERTOS INDEPENDIENTES**—que, a propuesta de las organizaciones civiles mexicanas, la CIDH designó para que realizara una supervisión internacional de la investigación del caso Ayotzinapa— identificó al menos 20 mecanismos de impunidad que afectan a las investigaciones criminales en México.

# 1

## **FORMALISMO Y BUROCRACIA EN EL SISTEMA PENAL MEXICANO**

**EL SISTEMA PENAL MEXICANO PADECE UN EXCESIVO FORMALISMO** y de una burocratización excesiva, en parte debido al sistema inquisitivo que todavía predomina en algunos estados y que seguirá prevaleciendo para las investigaciones de delincuencia organizada.

Es posible que este obstáculo se corrija, al menos en parte, con la transición a un sistema acusatorio oral. Pero la burocratización es producto de prácticas arraigadas y no sólo de diseños legales; se trata de una cultura institucional. Es posible, incluso probable, que si no se toman medidas proactivas su inercia subsista en el nuevo sistema. El sistema favorece consignar en documentos todo lo actuado y documentar por escrito cada movimiento, lo que repercute en que las investigaciones sean excesivamente rígidas. Lo sustancial se sacrifica frecuentemente a favor de lo procesal. Este formalismo limita los alcances del sistema legal mexicano.

No se trata de criticar la formalidad, que en el ámbito de derecho penal siempre expresa garantías; se trata de señalar que en México ésta deviene en un formalismo ritualista donde se pierde lo sustancial por preservar lo adjetivo. Por ejemplo, el volumen excesivo de los expedientes que el formalismo genera supone dificultades para conocer integralmente la información que estos contienen, dado que no son de rápida lectura ni para los abogados de las víctimas ni para el abogado defensor. El Ministerio Público, además, no comparte sus índices de las averiguaciones y carpetas con los coadyuvantes, y ni siquiera con los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados donde se ventilan las causas penales.

El formalismo también diluye la responsabilidad de los distintos funcionarios que intervienen en la investigación. Varias personas diferentes pueden intervenir en una misma actuación sin que ninguno tenga el escenario completo de lo que se ha ido recabando, al tiempo que estas actuaciones terminan siendo firmadas por funcionarios menores a quienes se considera legalmente responsables si algo llega a salir mal: en México los mandos a cargo de las investigaciones no firman ningún papel por el que después se les pueda responsabilizar. No identificar con precisión al funcionario encargado implica que la responsabilidad no sea de nadie y que no se asuma una visión global del caso que ayude a conducir las investigaciones complejas.

## 2

## PREPONDERANCIA DE LAS PRUEBAS TESTIMONIALES Y CONFESIONES

**LA RELEVANCIA DE LAS CONFESIONES Y LAS DECLARACIONES** de los inculpados como pruebas en las investigaciones penales en México es enorme. Aunque la confesión haya perdido valor, la prueba reina para adelantar una investigación en contra de alguien siguen siendo las declaraciones rendidas ante el Ministerio Público: las estructuras criminales se reconstruyen a partir de quién señala a quién y no a partir de medios objetivos como, por ejemplo, quién llama telefónicamente a quién o quién le deposita bancariamente a quién.

En delincuencia organizada, para probar la participación del imputado en un hecho delictivo basta con su confesión y el señalamiento de un coimputado, cosa que no sucede en otros países. Así, las pruebas objetivas y científicas son secundarias y hasta excepcionales.

El valor que se le otorga a la declaración del inculpadado puede influir de forma negativa en la actuación de los agentes del Ministerio Público: es necesario lograr la confesión del inculpadado, aunque para ello los medios no sean adecuados. Ese enfoque desmotiva la necesidad de esclarecer plenamente el caso y contrastar las declaraciones con otras pruebas ya sea para validarlas o rechazarlas.



Siguiendo solamente la declaración de los inculpados es sencillo incurrir en errores u omisiones que luego pueden conllevar a la impunidad. No se puede depender de la versión de un individuo que puede tener distintas razones para declarar en el sentido que lo hace. La preponderancia de las confesiones y las declaraciones de testigos como pruebas centrales incentiva la práctica de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y, por lo tanto, el recurrir a medios ilegales de investigación que pueden poner en riesgo el derecho al acceso a la justicia de las víctimas.

# 3

## FALENCIAS EN LA TOMA DE LAS DECLARACIONES

**LAS DECLARACIONES SE RECABAN CON SERIAS DEFICIENCIAS.** Por una parte, al asentarse por escrito las declaraciones en los expedientes no siempre se transcriben preguntas y respuestas o sólo se hace al final, de modo que al comienzo de éstas simplemente hay un relato ininterrumpido. Pero en la práctica el funcionario pregunta, el indiciado o testigo responden y luego el funcionario escribe sin hacer una transcripción literal de lo que dice el interrogado ni mucho menos de las preguntas y las respuestas en ese formato. Y aunque al final se le permite al indiciado o testigo leer la declaración, lo plasmado no es un fiel relato textual de lo preguntado ni mucho menos de lo dicho y, sobre todo, de lo no dicho.

Cuando se trata de un indiciado, su abogado puede intervenir, aunque en la práctica los defensores públicos –sobre todo los que prestan sus servicios a acusados de delitos de alto impacto– suelen ser poco adversariales frente a los excesos del Ministerio Público. Cuando el interrogado es testigo, la ley no obliga a que esté presente un abogado –aunque esto puede ocurrir.

Una declaración debería tener de manera textual no sólo todas las preguntas formuladas, sino también todas las respuestas e incluso citadas con comillas.

Registrar las preguntas y las respuestas es fundamental para saber qué se pregunta, cómo se pregunta y conocer qué se responde y cómo se responde. Es vital saber si todos los cuestionamientos de investigación

relacionados con una persona se formulan de forma adecuada y conocer de manera exacta cada una de las respuestas. Además, el agente del Ministerio Público que toma la declaración debe conocer a fondo lo que la persona declarante puede aportar a la investigación. Para ello es necesario que el personal del Ministerio Público tenga la visión global del caso; la elaboración de un cuestionario no puede suplir jamás el dominio profundo de la información del caso por parte del interrogador. Pero en México los ministerios públicos investigadores no parecen tener suficiente formación para conducir entrevistas estratégicamente, además de que las leyes no ofrecen un repertorio robusto de herramientas para que puedan plantearse incentivos que lleven a la cooperación legal de quien declara.

Muchas de las declaraciones no tienen una línea clara de interrogatorio, por ejemplo, dirigida a confirmar o a contradecir las distintas hipótesis de la investigación. Incluso muchas veces de manera “espontánea” en nuevas declaraciones se van añadiendo hechos que corrigen las “imprecisiones” de versiones anteriores.

Adicionalmente, es frecuente que se empleen los interrogatorios para generar respuestas inducidas que más tarde sirvan para encubrir irregularidades, por ejemplo cuando se introducen por esa vía cuestiones relacionadas con la práctica de la tortura o de las detenciones arbitrarias.



# 4

## FALTA DE INDEPENDENCIA DE LOS SERVICIOS PERICIALES



**EN MÉXICO, A NIVEL FEDERAL, LOS SERVICIOS PERICIALES SON REALIZADOS** por peritos que dependen de la propia Procuraduría General de la República (PGR). En la irregular situación normativa que hoy presenta la PGR, por virtud de un acuerdo del procurador es la Agencia de Investigación Criminal a la que están adscritos los servicios periciales, lo que no garantiza ninguna independencia e imparcialidad en la investigación penal. En los estados este diseño se reproduce, pues los servicios periciales dependen de las procuradurías por regla casi general.

Esta ubicación orgánica compromete el trabajo y los resultados de los dictámenes periciales, puesto que los peritos no están libres de influencias provenientes de quienes se encargan de investigar y acusar. Una prueba pericial debe estar libre de cualquier intromisión inapropiada de las partes procesales, situación que no ocurre en México por este vínculo formal.

Desde el momento en que la PGR da una versión acerca de cómo ocurrieron los hechos, los incentivos sistémicos pueden fácilmente orientarse a tratar de que los servicios periciales sostengan dicha versión, afectando su capacidad para contradecir aquella versión entregada.

Si se junta el excesivo formalismo, que redundante en expedientes voluminosos de difícil lectura, con la falta de independencia de los servicios periciales, no es infrecuente que el juez que resuelva el caso termine leyendo sólo las conclusiones sin que pueda advertir si lo afirmado en el cuerpo de la pericia coincide efectivamente con el sentido de la acusación.

En México, a nivel federal, la formación de muchos profesionales y peritos es de alta calidad, pero se necesita un contexto de independencia –hoy inexistente– para que dichos servicios puedan rendir pericias técnicas de alto nivel que puedan subsistir cuando son sometidas a discusión en el foro.

Tanto en el ámbito federal como en cada una de las entidades debería existir un organismo pericial y forense autónomo y competente; con autonomía administrativa y financiera; independiente de todo organismo investigativo o judicial; con personal formado y con capacidad técnica, científica y profesional, a partir de estímulos como el servicio civil de carrera, y con protocolos que cumplan con los estándares internacionales en las diferentes materias.

---

# 5

## DEFICIENTE CAPACIDAD ANALÍTICA DE LAS PRUEBAS

---

**LA CAPACIDAD DE ANALIZAR EL CONJUNTO DE LAS PRUEBAS** es un elemento clave para casos complejos, pero hoy subsiste una deficiente capacidad analítica de las pruebas practicadas. Parece que existe un mayor interés

en la realización y desahogo de las pruebas que en su posterior valoración, pues en el sistema inquisitivo sólo se agregan y acumulan en el expediente sin suficiente análisis.

La eficacia de la investigación no se mide por el número de pruebas que se desahogan ni por el tamaño del expediente; el esclarecimiento de un crimen no está directamente relacionado con el número de periciales que se realizan. Las y los agentes del Ministerio Público deberían conocer, leer y analizar las pruebas con criterios de integralidad y sana crítica. Empero, se percibe que hay mayor interés por lo cuantitativo que por lo cualitativo.

Estas falencias se traducen con frecuencia en una inadecuada o incompleta valoración jurídica de los hechos, de suerte que con facilidad pueden introducirse intereses diferentes al esclarecimiento de los hechos y la sanción de los culpables para formular calificaciones jurídicas inadecuadas o para que se omitan valoraciones incómodas.

Hace falta que el agente del Ministerio Público cuente con una experticia analítica sobre violaciones de derechos humanos a partir de estándares internacionales. El derecho internacional de los derechos humanos ofrece toda una caja de herramientas que permite hacer valoraciones más técnicas. Por ejemplo, muchas de las directrices del Protocolo de Minnesota pueden guiar las investigaciones de las ejecuciones extrajudiciales.



# 6

## AUSENCIA DE ANÁLISIS DE CONTEXTO



**TANTO EN CASOS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS** como en casos de delincuencia organizada, las investigaciones no suelen tener en cuenta los análisis de contexto. Por ejemplo, un estudio a profundidad de los casos de desaparición forzada cometidos en una misma región durante un mismo período, sistematizando con uso de herramientas cartográficas

la información y reconstruyendo las estructuras criminales –estatales y no estatales– vigentes en cada período, permitiría identificar patrones o líneas de conducta para comprender ciertas dinámicas en la perpetración del delito.

Pero el intercambio de información al interior de la PGR es muy escaso y lo mismo ocurre en las procuradurías estatales, así como en lo concerniente a los flujos de información entre las entidades y la federación. Las investigaciones se desarrollan de manera muy aislada unas de otras, caso por caso. En casos complejos y voluminosos, incluso dentro de una misma averiguación previa, puede ocurrir que un agente del Ministerio Público no conozca lo que está haciendo su colega. Introducir la metodología de contexto puede empezar a cambiar estas prácticas.

El contexto es fundamental para entender un crimen en el entorno de sus víctimas y de la realidad en que se produce, de modo que la investigación penal de los delitos y las violaciones de derechos humanos sean esclarecidas más integralmente. Esta perspectiva ha llevado incluso a crear unidades de análisis de contexto, que se han puesto en marcha en países como Colombia o Guatemala, donde se trata de investigar hechos que pueden tener conexión con redes criminales, grupos armados o contextos de violencia en una parte del país. El contexto sirve para establecer el *modus operandi* de los perpetradores, su funcionamiento externo o interno, las dinámicas regionales, los aspectos logísticos esenciales, las redes de comunicación, las redes lícitas e ilícitas de poder, entre otras.

En México las investigaciones tienden a la fragmentación, sobre todo las de violaciones a derechos humanos, y no existe un grupo de profesionales con formación interdisciplinaria que pueda realizar un estudio más comprehensivo a partir de patrones y elementos comunes de casos; el análisis de la averiguación previa lo hace, fundamentalmente, personal con formación jurídica. Este vacío debe ser llenado con un análisis contextual que redundaría en una mejor comprensión de las dinámicas de la llamada macrocriminalidad.

Si las investigaciones se adelantan de manera aislada y no se buscan denominadores comunes que expliquen lógicas y estructuras delictivas, la lucha contra la impunidad seguirá siendo encarada de manera casuística e incompleta. La articulación de diferentes investigaciones puede permitir el diseño de una estrategia más efectiva.

# 7

## ENCUADRES JURÍDICOS SESGADOS O INCOMPLETOS

**DESDE UN COMIENZO LAS INVESTIGACIONES DEBEN INDAGAR** todas las violaciones a derechos humanos y delitos perpetrados en un solo evento criminal. Más allá de la capacidad analítica de las pruebas o del análisis de contexto, se necesita un encuadre integral de los hechos desde una perspectiva de investigación en derechos humanos.

El examen de todo hecho amerita que al iniciar una investigación no se descarte ningún delito ni ninguna violación a derechos humanos. Hoy en día, la gran mayoría de las violaciones graves a derechos humanos se encuentran reconocidas en los códigos penales como delitos; así ocurre con la tortura y la desaparición forzada, que incluso se tipifican en leyes generales. No es obstáculo para aplicar los estándares internacionales correspondientes que las denominaciones en ocasiones no coincidan, como ocurre con la privación intencional de la vida de una persona por una autoridad, que en tanto violación a derechos humanos puede ser una ejecución arbitraria o extrajudicial, y en tanto delito puede calificarse como homicidio agravado.

Investigar sólo lo que supuestamente es más obvio arroja una investigación incompleta que deja sin indagar hechos que quedan en la impunidad. No se debe escatimar ningún delito o violación a derechos humanos cometido. La interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos exige tener una mirada muy atenta a las conductas que vulneran esos derechos, para que no quede ningún delito por investigar. Descartar ilícitos fomenta la impunidad.

El encuadre adecuado de los delitos demanda buenas leyes, buenas prácticas, buenas interpretaciones judiciales y buena producción de dogmática penal desde la academia. México aún enfrenta un considerable rezago en este rubro frente a otros países de la región. Por poner sólo un ejemplo: poco se ha desarrollado en México sobre una comprensión del dolo eventual que permita encuadrar los homicidios causados por uso indebido de la fuerza letal como delitos dolosos y no culposos, cuando son autoridades capacitadas en el empleo de armas quienes privan de la vida a una persona.

# 8

## PERSPECTIVAS LIMITADAS SOBRE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA PARA INVESTIGAR GRAVES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

**LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL ENFATIZA** la importancia de que delitos como la desaparición forzada y otras violaciones graves a derechos humanos se juzguen por lo que son y no se apliquen otros estándares internos que limitan tanto la visión del problema como la responsabilidad de los actores o el carácter de las mismas.

La participación de presuntos perpetradores vinculados con grupos de delincuencia organizada no debe desviar una investigación que de manera indiscutible constituye una grave violación a derechos humanos. El análisis de las responsabilidades de agentes del Estado es también clave para la prevención.

El sistema penal mexicano ha creado un modelo de excepción para investigar, preferentemente y con más herramientas, hechos bajo la calificación de delincuencia organizada, aunque muchos de tales hechos no correspondan de manera inicial o exclusiva a estos móviles.

Las investigaciones sobre graves violaciones a derechos humanos se distorsionan si éstas se adscriben por la vinculación de algunos de los perpetradores a grupos de delincuencia organizada y no por una adecuada calificación de los hechos cometidos y por una valoración más integral de las calidades de los presuntos responsables.

La investigación de los hechos primordialmente bajo el paraguas de la delincuencia organizada jerarquiza la investigación penal sobre todo cuando existe un régimen penal de excepción que le otorga amplios poderes y facultades en la indagación de esos delitos. Aunado a ello, la concepción de delincuencia organizada que parece prevalecer no reconoce las peculiaridades de los entornos macrocriminales. Al parecer, las instancias federales de investigación actúan como si implícitamente siguiera existiendo una línea clara y nítida que dividiera a los actores gubernamentales de los actores del crimen organizado; y cuando se llega a aceptar que existen vasos comunicantes entre un sector y el otro, a lo más que se llega es a reconocer que esta permeabilidad sólo alcanza al nivel de gobierno más bajo, que es el municipal y, sobre todo, a sus corporaciones policiales.

Que el Estado mexicano acepte e investigue la cooptación de autoridades estatales o federales es inusual, sobre todo en cuanto a indagar a actores políticos relevantes. Adoptar una perspectiva de macrocriminalidad supone reconocer –para actuar en consecuencia– que la cooptación de parcelas del Estado por la criminalidad pueda estar implicando, en México, que sea también desde el sector público desde donde se propicien graves delitos, con estructuras que victimizan masivamente y que son relativamente estables. Éstas no se debilitarán investigando caso por caso sólo a los autores materiales.

Es necesario que las violaciones a derechos humanos se investiguen y se juzguen por lo que son.

---

# 9

## **PREMINENCIA DE LO CUANTITATIVO FRENTE A LO CUALITATIVO**

---

**PARECIERA QUE LA EFICIENCIA DE LAS INVESTIGACIONES PENALES** en México estuviera valorada, al menos públicamente, por el número de personas capturadas: una investigación iría bien y estaría dando buenos resultados si hay un buen número de presuntos perpetradores consignados. Pareciera que existe mayor afán por incrementar el número de capturas que por esclarecer los hechos. El riesgo de esta perspectiva es que se termine deteniendo para investigar sin que se investigue para detener.

Por ejemplo, una desaparición forzada sólo estará resuelta si se esclarecen los hechos y si se determina el paradero de las personas desaparecidas. La investigación y la sanción de los presuntos responsables es indispensable pero no agota por sí misma el conjunto de deberes que surgen de la garantía del Estado en casos de violaciones a derechos humanos.

Y es que más allá del resultado final en términos de condena o resultados judiciales, la justicia se mide por las consignaciones y acusaciones que llevan a los detenidos a prisión y no por obtener la verdad de lo sucedido.

La práctica actual genera que el fiscal que investiga tenga fuertes incentivos para detener personas en la medida en que esto puede ser presentado como un resultado a sus superiores, al margen de que se



esclarezcan efectivamente los hechos o de que en verdad se mine estratégicamente a las organizaciones delictivas. En este modo de entender el éxito de una investigación, se vuelve menos relevante la ulterior absolución o condena del acusado pues la valoración de la labor del Ministerio Público está dada más por las detenciones que por las condenas. Esto sucede sobre todo cuando los procesos son muy largos pues la opinión pública pierde interés en los casos. Los efectos de una consignación mal hecha pueden materializarse hasta mucho después de que ésta se haya realizado, sin ninguna consecuencia para el servidor público que actuó con negligencia, pese a que esto provoque impunidad.

---

## 10 FRAGMENTACIÓN DE LOS PROCESOS

---

**LA FRAGMENTACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES Y LOS PROCESOS** no permite ni indagar ni analizar de manera integral los casos. Por ejemplo, al realizarse la mayor parte de las detenciones por flagrancia y no como consecuencia de órdenes obtenidas tras investigaciones profundas, lo que se genera es un número significativo de distintas averiguaciones previas que pueden estar vinculadas pero que permanecen dispersas. Esto facilita, por ejemplo, que un detenido o un testigo realice su declaración en distintos momentos y que las procuradurías terminen usando en determinadas indagatorias las declaraciones más favorables para sus pretensiones y prioridades.

Otro ejemplo, en materia de delincuencia organizada, es la posibilidad que hoy tienen los fiscales para acusar ante prácticamente cualquier juez federal, lo que se traduce en que los inculpados sean trasladados a centros de reclusión social ubicados en estados de la República distintos de aquellos donde se llevan a cabo sus juicios. Esto permite que ambas cosas –los juicios y la reclusión– puedan acontecer en un lugar distinto a donde ocurrieron los hechos. Esto conlleva una serie de problemas para el ejercicio de los derechos humanos de imputados y víctimas. Respecto de los primeros, las posibilidades reales de muchos acusados de interactuar con sus

defensores son escasas; cuando mucho, la interacción se realiza en entrevistas desarrolladas por unos cuantos minutos en videoconferencias, poco antes de las audiencias y sin la debida privacidad. Pero las víctimas se ven igualmente afectadas, sobre todo cuando son de escasos recursos, pues con frecuencia quedan impedidas de participar activamente en los juicios. La sociedad también se ve perjudicada ya que se hace difícil conocer cómo se juzgan los casos que han tenido un fuerte impacto.

Cualquier fragmentación impide obtener una visión integral de los hechos. La fragmentación aumenta también el riesgo de la pérdida de evidencia para hechos conexos y no tiene en cuenta los patrones de actuación, el contexto ni la conexidad de los hechos cometidos, aspectos todos estos relevantes para determinar las responsabilidades y el *modus operandi* en cualquier investigación.



# 11

## **AUSENCIA DE MEDIDAS PROACTIVAS PARA INFORMAR A LAS VÍCTIMAS**



**LAS VÍCTIMAS DIRECTAS E INDIRECTAS NO TIENEN UN ACCESO ÁGIL** a información básica relacionada con la investigación de sus casos, a su evolución y al conocimiento de la situación judicial. En muchas ocasiones la información no se suministra a tiempo y es incompleta e incluso llega a ser tergiversada. En otros casos la información es conocida a través de los medios de comunicación y no de manera directa por las personas más interesadas.

No hay un sistema de información periódica sobre los avances de las investigaciones que mantenga al tanto a las víctimas; son éstas y sus representantes las que, en ocasiones teniendo que recurrir al ejercicio de la protesta, logran abrir canales de comunicación. Pero incluso cuando estos se llegan a generar, no priva una actitud de diálogo y escucha a las víctimas, los familiares y sus representantes. Tampoco existe un enfoque preventivo o anticipatorio que evite la victimización secundaria.

La apertura de archivos estatales es también insuficiente. No hay una política proactiva de acceso a la información sobre graves violaciones a derechos humanos que se encuentre en instalaciones y archivos

militares. Estos archivos deberían de ser de acceso para la PGR y la sociedad mexicana, con las necesarias garantías de seguridad y transparencia.

# 12

## FILTRACIÓN DE ACTUACIONES POR PARTE DE LA PGR

**SIN PERJUICIO DEL INTERÉS PÚBLICO COMPROMETIDO EN LOS CASOS** y aun entendiendo que la labor de la prensa es informar sobre temas de interés público, no se entiende cómo pruebas que son confidenciales y que se encuentran bajo el deber de confidencialidad y sigilo, en México aparezcan con tanta frecuencia reseñadas, comentadas o analizadas en la prensa, sin que muchas veces respondan a la realidad de los hechos.

Por ejemplo, pueden aparecer con inusual frecuencia declaraciones de detenidos y testigos en los medios de comunicación. Si se analizan algunos casos de alto impacto, esto ocurre con tanta frecuencia y en momentos tan estratégicos –desde una perspectiva política– que parece ingenuo pensar que se trate de filtraciones aisladas y ocasionales. Y aunque son acciones que caen en la ilegalidad, puesto que la ley no permite que esas pruebas se conozcan en su integridad, los funcionarios involucrados nunca son sancionados por más que se anuncien investigaciones cuando esto llega a suceder.

Las filtraciones no sólo comprometen la investigación sino que fomentan reacciones que no favorecen la independencia e imparcialidad de toda investigación judicial. Si el procedimiento fuese oral y público, todos podrían en un mismo momento acceder en una audiencia a la información, pero como los procedimientos siguen siendo cerrados para algunos delitos –y lo seguirán siendo respecto de la delincuencia organizada–, es en los hechos la propia PGR quien decide qué se hace público y qué permanece confidencial. Lo más preocupante es que esas filtraciones a veces no transmiten la información real y en la mayoría de los casos la presentan de manera incompleta o distorsionada dependiendo del interés concreto que se quiera transmitir. A veces no se trata de filtraciones, sino de una abierta estrategia de comunicación social de la propia institución.

# 13

## **SUBSISTENCIA DE SECTORES AJENOS A LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

**EN MÉXICO, LA DEMORA EN LA PRÁCTICA DE MUCHAS PRUEBAS**, las respuestas formales y no sustanciales a muchas inquietudes, la falta de formulación en peticiones dirigidas a otras autoridades o entidades involucradas con los hechos y la no indagación de otras líneas de investigación pueden llegar a demostrar barreras no ocasionales sino deliberadas en una investigación.

Esto ocurre respecto de determinados sectores estatales, que no han mostrado un decidido compromiso con la rendición de cuentas y la reversión de la impunidad. En México siguen existiendo estamentos para los que someterse a la justicia es improbable.

Lo que ocurre con la Fuerzas Armadas muestra la subsistencia de un sector renuente a aceptar plenamente los modelos de rendición de cuentas propios de un Estado democrático de derecho. Los asuntos militares o de inteligencia son delicados en cualquier país cuando se vinculan a la seguridad nacional, pero cuando estos asuntos están relacionados directa o indirectamente con violaciones graves a derechos humanos o entornos de macrocriminalidad, facilitar o impedir el acceso a cualquier información supone obstaculizar la lucha contra la impunidad.

# 14

## **OMISIONES DE INVESTIGAR LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SUPERIORES**

**LAS INVESTIGACIONES PENALES EN MÉXICO ESTÁN DIRIGIDAS SOBRE TODO** a los autores materiales, y cuando se indaga la participación de servidores públicos, los niveles de responsabilidad no tienen en cuenta elementos como cadena de mando o responsabilidad del superior en niveles altos de la administración pública.

Las responsabilidades de los superiores son determinantes en cualquier investigación de funcionarios públicos, más aún en casos de graves violaciones a derechos humanos. Los vínculos de las cadenas de mando son fundamentales para valorar si hay responsabilidades entre los subalternos y sus superiores. Además, en México se tiende a obviar que ciertos agentes del Estado tienen posición de garantes, como es el caso de los miembros de las fuerzas policiales y militares; es decir, se olvida que tienen el deber de proteger a los ciudadanos en sus derechos, cuya omisión puede constituir a su vez una violación a derechos humanos.

Aquí también hace falta el desarrollo de leyes, práctica, jurisprudencia y dogmática nacionales sobre figuras como la autoría mediata, que permitirían indagar la responsabilidad de los superiores jerárquicos.

Deben ser buscados no sólo los autores directos de los delitos, sino también quienes los ordenaron, permitieron, apoyaron, encubrieron o toleraron pasivamente. A diferencia de otros países con muchos problemas en el sistema de justicia –como Colombia o Guatemala– que sin embargo han avanzado en estas investigaciones, en México son mucho más limitadas las investigaciones contra actores estatales de rangos medio y alto involucrados en graves violaciones a derechos humanos.

---

# 15

## AUSENCIA DE MEDIOS TECNOLÓGICOS

---

**AUNQUE EN COMPARACIÓN CON LA REGIÓN,** México parece contar con uno de los sistemas de procuración de justicia más robustos, en términos incluso económicos sorprende que no se adquiera o no se use tecnología básica para investigar adecuadamente algunos temas relevantes.

Esto ocurre, por ejemplo, en la búsqueda de desaparecidos. En este campo, quizá por el estigma que pesa sobre las víctimas, el Estado no despliega todas las tecnologías que emplea frente a otros fenómenos delictivos.

Los procesos de búsqueda deben acompañarse de tecnología porque es una herramienta que puede aportar elementos objetivos para el buen desarrollo de estas diligencias. La obligación de hacer actuaciones pron-

tas e inmediatas dirigidas a dar con el paradero de las víctimas, empleando toda la tecnología, es una obligación del Estado; las demoras en la obtención de las pruebas que puedan llevar a identificar posibles líneas de investigación se traducen en impunidad.

# 16

## **DEFICIENCIAS EN LA EXHUMACIÓN, INHUMACIÓN Y CONSERVACIÓN Y ENTREGA DE RESTOS ÓSEOS**

**EL TRATO Y CONSERVACIÓN DE LOS CUERPOS, CADÁVERES Y RESTOS ÓSEOS** amerita cuidados particulares, ya que son indispensables para la investigación, amén de que en su cabal cuidado por el Estado se expresan o no las más profundas pautas de respeto a la dignidad de las personas.

La información generada así es clave para la investigación de ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas. Pero en México, en muchos casos, las diligencias de exhumación e inhumación se hacen sin tener en cuenta la información y el respeto que merecen los familiares.

Como parte del derecho a la verdad se debe permitir el acceso a familiares de las víctimas a los sitios en donde se localicen restos humanos, cuando se tenga una información fiable y evitando afectar la escena, siempre con pleno respeto al trabajo pericial. Además, se debe definir la responsabilidad de los profesionales de aplicar los protocolos internacionales en el cuidado de la evidencia, aspecto relevante debido a la recurrente falta de coordinación entre las instancias estatales y federales.

# 17

## **FALTA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**

**AUNQUE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS** en 2013 introdujo una nueva dinámica respecto del ejercicio de los derechos de las víc-

timas, subsisten todavía incontables retos. Algunas de las problemáticas prevaletentes tienen que ver con la difusión pública de medidas de atención o reparación como formas de legitimación de las comisiones de víctimas; la publicidad excesiva del actuar de estas instancias; la falta de cumplimiento de acuerdos con las víctimas y la visión economicista y sustitutiva de la reparación.

El afán mediático de ciertas entidades gubernamentales de mostrar su trabajo con las víctimas no es el adecuado puesto que las coloca más como un “objeto de atención” que como un sujeto de derechos. La atención victimal amerita mayor cuidado del proceso y un trato humano y digno, sostenido por los distintos actores que trabajan en la institucionalidad del Estado.

Existe una visión muy economicista de la reparación por parte de los actores gubernamentales. La compensación económica es sólo uno de los cinco tipos de medidas de una reparación integral y cualquier programa administrativo debe guardar un justo equilibrio con las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. La indemnización es un derecho, no una concesión graciosa del Estado; no debe desplazar ni sustituir al resto de medidas de reparación. Para las víctimas no todo es dinero, sobre todo en los casos de desaparición forzada de personas en los que las exigencias de reparación de los familiares están vinculadas principalmente con ubicar la suerte y el paradero de la persona desaparecida y en esclarecer los hechos.

Ni la reparación económica ni la ayuda humanitaria pueden ser condicionadas al comportamiento o a las actitudes de las víctimas frente al Estado o el proceso judicial. Las compensaciones económicas deben ser una manera de reconocer la responsabilidad y no una dádiva. Los montos que se otorguen no pueden estar sometidos a la ley de transparencia ni a otros procedimientos o prácticas que visibilicen a las víctimas en entornos en donde pueden ser nuevamente agredidos y victimizados; cuando tras ser reparada una víctima es extorsionada o secuestrada porque un funcionario estatal publicó irresponsablemente el hecho, estamos lisa y llanamente ante el fracaso del sentido profundo de los derechos victimales.

El cumplimiento de los acuerdos con las víctimas es una precondition para generar bases de confianza. Cuando estos acuerdos no se cumplen, la zozobra propia de la condición de víctima es aumentada por la falta de

certidumbre en los procesos de atención o reparación. De ese modo, no se contribuye a la recuperación de los proyectos de vida.

Actualmente el papel de la víctima dentro del proceso penal no es determinante. La Ley General de Víctimas no les garantiza un rol equilibrado para participar activamente y con respeto a los derechos de los acusados en el proceso penal. Se necesita articular mecanismos de participación y acceso de las víctimas a la justicia. La lejanía geográfica, la falta de accesibilidad y la fragmentación son obstáculos muy importantes para un mínimo acceso a la justicia, de modo que cuando se presentan se deberían articular medidas positivas para que la participación sea posible.

.....

# 18

## REVICTIMIZACIÓN Y CRIMINALIZACIÓN

.....

**LAS VÍCTIMAS DE LAS VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS** están expuestas a los vaivenes de la investigación y de las deficientes políticas de atención.

Por ejemplo, los familiares de una persona que fue objeto de desaparición forzada viven una situación singular debido a que a menudo tienen que cubrir las tareas de búsqueda de su ser querido, la investigación del caso tendiente al esclarecimiento de los hechos y la atención médica, psicológica, legal y social que amerita su situación. Por esto existen riesgos reales de que con facilidad un familiar sea nuevamente victimizado, más aún cuando son los propios familiares los que con mayor frecuencia se implican en las búsquedas, incluso en contextos peligrosos.

Revictimizar significa golpear nuevamente a una víctima, desconocer su situación de vulnerabilidad para restregarle en la cara precisamente que es una víctima; es un paso atrás en el reconocimiento de sus derechos y una nueva afrenta que alimenta su dolor impactando en su conciencia como persona afectada por una grave violación a derechos humanos.

Declaraciones públicas de algunos agentes del Estado, filtraciones de información delicada a los medios de comunicación, desatención de políticas públicas frente a las víctimas, culpabilización a los sobrevivientes o



incluso a los propios desaparecidos son algunas muestras de esquemas de revictimización frecuentes en México.

Continuamente, en los casos de desaparición forzada, los mecanismos de criminalización buscan distraer la verdadera autoría de los hechos trasladándola a las víctimas. Es importante que las autoridades tengan sensibilidad y atención para evitar estas prácticas que generan nuevos impactos en los familiares y quiebran la confianza en la institucionalidad, base de cualquier proceso de recuperación de derechos.

# 19

## **INFORMES MÉDICOS DEFICITARIOS DURANTE LA DETENCIÓN Y DURANTE LA INVESTIGACIÓN DE POSIBLES ACTOS DE TORTURA**

**CUALQUIER PERSONA QUE SE SOSPECHE QUE HA SIDO SOMETIDA** a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes debe ser sujeta, de manera inmediata, a un examen médico y psicológico independiente que permita identificar si fue objeto de dolores o sufrimientos físicos o mentales. El mejor estándar internacional para investigar si esto ocurrió en un caso concreto está plasmado en el Protocolo de Estambul, un manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, presentado a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el 9 de agosto de 1999. En él se establecen requisitos mínimos indispensables para realizar un adecuado examen físico y una entrevista psicológica.

Aunque los exámenes médicos de las investigaciones adelantadas por la PGR dicen seguir los lineamientos del Protocolo de Estambul, esto es falso. Los exámenes médicos son más partes de lesiones que informes médicos forenses que analicen los hallazgos y sus posibles causas. Se limitan a señalar los días de evolución de las lesiones y no tienen en cuenta el posible origen de las mismas ni el relato del detenido. Los formatos en que los médicos emiten sus dictámenes son alarmantemente pobres.

Peor aún, en México hoy se entiende que el Protocolo de Estambul es una prueba y no un conjunto de directrices; es frecuente oír la expresión: “le aplicaron el Protocolo de Estambul”. En este contexto tan peculiar, se

ha generalizado la idea de que la investigación de la tortura se reduce a esa “prueba” aplicada por peritos oficiales de manera deficiente. El resultado es que la tortura, como dijo el Relator de la ONU, se siga cometiendo de manera generalizada y en condiciones donde la impunidad de los perpetradores está prácticamente garantizada.

En cuanto a la ausencia de garantías médicas durante la detención, es preciso recordar que toda persona privada de la libertad debe ser objeto de un examen médico después de su captura para determinar las condiciones físicas y psicológicas en que se encuentra justo antes de ser recluida en cualquier centro de detención. Durante su privación de la libertad debe ser objeto de revisiones médicas y psicológicas regulares. El propósito de estas valoraciones es tanto prevenir como identificar posibles casos de torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes.

En México, durante la detención de las personas sí se llegan a realizar numerosos informes médicos a las personas privadas de la libertad pero con múltiples deficiencias: no hay un registro fotográfico ni esquemas corporales de las lesiones, no se valoran sus posibles causas ni se coteja el relato del detenido la mayor parte de las veces, por lo que las valoraciones médico legales son escuetas y carecen de conclusiones sobre la causa, aunque señalen el pronóstico en términos de días de evolución hasta la cura.

En la práctica, la revisión médica no ha constituido una garantía efectiva durante la detención. Por ejemplo, se han documentado casos en los que se han hallado en sucesivos informes nuevas lesiones sin que ello haya implicado que se investigue lo sucedido. Esto refleja que los peritos médicos de las procuradurías no preservan la integridad física y/o psicológica de las personas privadas de la libertad y minimizan los riesgos de torturas u otras penas crueles, inhumanas y degradantes.

En el caso de las entrevistas psicológicas a las personas detenidas, no evalúan el impacto psicológico de las alegaciones de tortura ni siquiera cuando las hace de forma espontánea la persona detenida, aunque se profundiza de forma exhaustiva sobre la infancia, relaciones familiares, conflictos personales, etcétera, además de indagar sobre los hechos que se le imputan. Se han documentado casos donde estas entrevistas se difunden después en los medios de comunicación para reforzar la percepción social de que la persona detenida es culpable de un delito; es decir, la entrevista psicológica es usada para terminar de inculpar a una persona, incluso ante los medios de comunicación.

Las valoraciones sobre la integridad física de una persona detenida deben ser realizadas por profesionales en la salud física y psicológica que ejerciten una función de control con garantías de independencia e imparcialidad. La independencia de los servicios médicos y su profesionalidad son garantías necesarias para que cumplan su papel. Quien debe certificar las condiciones de salud física y psicológica debe ser un profesional de la salud ajeno a las labores vinculadas con la privación de la libertad.

---

## 20 ACTITUD SOBERANISTA

---

**AUNQUE EXISTE UN DISCURSO ESTATAL DE TOTAL APERTURA** y cooperación a la supervisión internacional en materia de derechos humanos, funcionarios públicos y sectores de opinión pública en particular se sintieron amenazados por los esquemas de asistencia técnica provenientes de la comunidad internacional que aportan a las investigaciones siguiendo los estándares internacionales y las mejores prácticas internacionales.

Para algunos sigue sin ser bien visto que un grupo de “extranjeros” cuestione la manera en que se investigan los delitos y las violaciones a derechos humanos en México. Son frecuentes expresiones como “no conocen la ley mexicana” o “acá las cosas se hacen de manera diferente” para descalificar el trabajo de expertos internacionales. Estas expresiones presentan una especial y muy llamativa intensidad en México si se contrasta con lo que ocurre en otros países latinoamericanos.

La única manera de revertir la impunidad estructural es hablar del contenido de los diagnósticos y propuestas internacionales, discutiéndolos seriamente. Sin embargo, las autoridades mexicanas priorizan defenderse de los señalamientos críticos como si los expertos internacionales fueran una amenaza.

La apertura de México al régimen internacional de los derechos humanos, que inició a principios de siglo, fue clave para diagnosticar y señalar algunos problemas. Pero como si esto no fuera evidente, hoy existen

voces que sostienen que la crisis de violaciones a derechos humanos que vive el país es consecuencia de un exceso de apertura a dicho régimen. Se trata, sostienen, de una crisis de sobreexposición y de percepción. Desde esta lógica, México ha iniciado un proceso de cierre frente a la supervisión internacional e incluso de debilitamiento de los órganos que la llevan a cabo; no por nada recientemente representantes del Estado han equiparado a la CIDH con una organización no gubernamental y no por nada las propuestas del Estado para integrar algunos mecanismos internacionales han consistido en diplomáticos de carrera carentes de independencia antes que en reputados expertos en derechos humanos.

La comunidad internacional puede contribuir a ayudar a superar algunos de los obstáculos que mantienen la impunidad e impiden gozar de una justicia pronta, eficiente y respetuosa de los derechos humanos.



S E G U N D A   P A R T E

---

# ¿CÓMO EMPEZAR A REVERTIR LA IMPUNIDAD?

10 CAMBIOS INDISPENSABLES PARA LA INVESTIGACIÓN  
DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

---

**A PARTIR DE LOS MECANISMOS DE IMPUNIDAD DETECTADOS POR EL GIEI**, es posible identificar 10 cambios indispensables para empezar a revertir la profunda impunidad en México. Algunos de estos ya se han traducido en procesos legislativos por el impulso de las víctimas y de la sociedad civil; otros ni siquiera están presentes en la discusión pública. En todo caso, es necesario recordar de nuevo que ésta es sólo una parte de los engranajes que deben moverse para que la impunidad vaya cediendo terreno en México; la otra, fundamental, es la relacionada con una voluntad política que sólo surgirá si la sociedad la sigue exigiendo con fuerza.

## REFORMAS LEGALES

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
<b>1. LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LAS DESAPARICIONES</b>	<p>El GIEI insistió en la relevancia de la Ley General para Prevenir y Sancionar las Desapariciones, desarrollando con detalle los contenidos que debería incluir, así como la pertinencia de otras políticas públicas vinculadas.</p> <p>El GIEI señaló que se debe aprobar urgentemente y con la consulta previa a las víctimas y familias una legislación integral que al menos incorpore los siguientes 6 elementos:</p>	<p>En diciembre de 2015, el Poder Ejecutivo presentó ante el Senado una iniciativa de Ley. Víctimas y organizaciones, articuladas en el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, allegaron insumos tanto al Ejecutivo como al Legislativo.</p> <p>Organizaciones y familias de personas desaparecidas elaboraron una propuesta de puntos mínimos que debe contener la Ley y priorizaron 8 elementos</p>

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
1. LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LAS DESAPARICIONES	<p><b>i. Crear un Registro Único Nacional de Personas Desaparecidas<sup>1</sup></b> encaminado tanto a la búsqueda como a la investigación de los hechos, que cuente con información preexistente, que se integre al Sistema Nacional de Atención a Víctimas y con presupuesto adecuado.</p> <p><b>ii. Crear una Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas<sup>2</sup></b> de carácter mixto, con presencia de organizaciones y víctimas, que proponga la implementación de políticas públicas y que coadyuve en la instrumentación de un “Plan Nacional de exhumaciones” que tenga capacidad para coordinar el mapeo de fosas; el resguardo y clasificación de restos y lugares; el mapeo de panteones y fosas comunes o clandestinas y la realización de operativos regionales intensivos.</p> <p><b>iii. Establecer con claridad y a nivel de ley un proceso de búsqueda oficiosa inmediata frente</b></p>	<p>armónicos con lo propuesto por el GIEI: 1. Comisión Nacional de Búsqueda de composición mixta; 2. Programa Nacional de Búsqueda; 3. Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación de Restos; 4. Presupuesto suficiente; 5. Inclusión de la responsabilidad de superiores jerárquicos; 6. Participación activa de familiares y organizaciones en la búsqueda, investigación e identificación; 7. Salvaguardas para que los casos hoy investigados en el plano federal no sean remitidos a los estados y 8. Eliminar la distinción entre persona desaparecida y no localizada.</p> <p>En octubre de 2017 se aprobó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas en México. Las familias reconocieron avances y manifestaron reservas en cuanto a la falta de capacidades y atributos suficientes de la Comisión Nacional de Búsqueda, y la falta de presupuesto adecuado.</p>

1. GIEI, *Informe Ayotzinapa I*, págs. 347, 348.

2. GIEI, *Informe Ayotzinapa I*, pág. 349.



CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
<p>1. LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LAS DESAPARICIONES</p>	<p><b>a denuncias de desaparición</b><sup>3</sup>, que debe ser de oficio y sin dilación, considerando que las primeras 72hrs son determinantes. Debe elaborar hipótesis de búsqueda en vida y muerte, contar con equipos especializados, permitir la participación de peritos externos y familiares y permitir ingreso a cualquier entidad pública.</p> <p><b>iv. Garantizar la cooperación de los concesionarios de Telecomunicaciones</b><sup>4</sup> para que de manera inmediata y sin demora proporcionen a titulares del Ministerio Público información relativa al número telefónico de la víctima, incluyendo la geolocalización.</p> <p><b>v. Incluir beneficios penales por colaboración eficaz con la administración de justicia</b><sup>5</sup> respecto a la investigación y a la búsqueda de las personas desaparecidas.</p>	<p>Si bien el marco jurídico por sí solo no transforma la realidad, la Ley General podría ser un inicio para instrumentar políticas públicas reales en materia de desaparición forzada.</p> <p>La capacidad y la voluntad política del Gobierno federal y los gobiernos estatales estarán a prueba en la medida en que las víctimas sean consideradas para su implementación y se cuente con los recursos económicos suficientes y necesarios para aplicar la ley.</p>

3. GIEI, *Informe Ayotzinapa I*, pág. 349.

4. GIEI, *Informe Ayotzinapa I*, pág. 357.

5. GIEI, *Informe Ayotzinapa I*, pág. 357; GIEI, *Informe Ayotzinapa II*, p. 572.

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
1. LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LAS DESAPARICIONES	<p><b>vi. Regular la declaración de ausencia<sup>6</sup></b>, que deberá contemplar garantías de protección para las y los menores de edad cuyos padres y/o tutores dependientes han sido víctimas de desaparición y contemplar la suspensión de deudas y créditos hipotecarios a nombre de la persona desaparecida.</p> <p><b>vii. Incluir la responsabilidad penal de superiores jerárquicos</b> de agentes del Estado involucrados en casos.</p>	
2. LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA	<p>El GIEI realizó múltiples recomendaciones para erradicar el uso de la tortura y los tratos crueles en las investigaciones penales. Algunas de ellas son:</p> <p><b>i. Garantizar la exclusión de pruebas ilícitas<sup>7</sup>:</b> Rechazar las pruebas obtenidas bajo tortura para personas imputadas de cualquier delito, incluyendo la desaparición forzada. En ningún caso la con-</p>	<p>Después de que el Pleno del Senado de la República aprobó el dictamen que expide Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Cámara de Diputados la aprobó y la Presidencia de la República la promulgó.</p> <p>En términos generales la ley atiende las principales preocupaciones de la sociedad civil y</p>

6. GIEI, *Informe Ayotzinapa I*, pág. 356.

7. GIEI, *Informe Ayotzinapa II*, pág. 352.

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
2. LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA	<p>fesión del inculpado debe surtir efectos de prueba plena y la confesión siempre debe ser confrontada con otros medios de prueba<sup>8</sup>.</p> <p><b>ii. Garantías médicas durante la detención.</b> Cualquier persona que se sospeche que ha sido sometida a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes debe ser sujeta, de manera inmediata, a un examen médico y psicológico que permita identificar si fue objeto de dolores o sufrimientos físicos o mentales, debe permitirse a peritos independientes realizar estos exámenes de acuerdo a los más altos estándares<sup>9</sup>.</p> <p><b>iii. Renovar los formatos empleados por la PCR y las procuradurías estatales para las dictaminaciones médicas de detenidos.</b></p>	<p>expertos, por lo que organismos nacionales e internacionales llamaron a hacerla efectiva en su implementación.</p> <p>Una vez más, si bien el marco jurídico no transforma la realidad, la ley vigente en la materia permitiría realizar procesos de investigación y judicialización que contrarresten la impunidad y, particularmente, que la tortura siga siendo utilizada como técnica de investigación de los delitos..</p>

8. GIEI, *Informe Ayotzinapa II*, pág. 561.

9. GIEI, *Informe Ayotzinapa II*, pág. 603.

# CAMBIOS DE DISEÑO INSTITUCIONAL

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
---	-----------------------------	---

**3. REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS PROCURADURÍAS**

Las organizaciones de la sociedad civil, expertos de la academia y actores sociales independientes, agrupados en el colectivo #FiscalíaQueSirva, han propuesto un dictamen ciudadano para el diseño de la Fiscalía y han marcado algunas condiciones mínimas:

Que, para asegurar su independencia, el titular no haya sido candidato ni haya ocupado un cargo de elección popular o de dirección partidista en los últimos cuatro años, ni se postule dos años después de su periodo, que deberá ser de 6 años.

Que se elimine el pase automático de titular de la PGR a la FGR.

Que la postulación de candidatos sea mediante concurso público y con la creación de una Comisión de Designaciones independiente; el proceso incluirá la protección de una posible remoción por motivaciones políticas.

Que además de las fiscalías especializadas en delitos electorales y en combate a la corrupción,

En octubre de 2014 se realizó la reforma constitucional para crear la Fiscalía General, pero actualmente no se debate de forma pública su contenido y diseño orgánico. La Cámara de Diputados aprobó un dictamen y lo remitió al Senado, pero no ha sido retomado.

En la minuta no se incluyen los aspectos sustanciales de diseño de la institución indispensables para garantizar su autonomía y capacidad de acción, que han sido propuestos por las organizaciones de la sociedad civil e integrantes de la academia.

La discusión se ha centrado en evitar el pase automático del actual procurador a la titularidad de la fiscalía, contenido en el artículo 102 constitucional; las y los legisladores se han comprometido a eliminar esta disposición, en consonancia con la propuesta del Ejecutivo.

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
<p>3. REDISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS PROCURADURÍAS</p>	<p>se creen dos más: para violaciones graves a derechos humanos una y otra para asuntos internos. El personal sustantivo que integre las entidades de esta fiscalía especializada en graves violaciones a derechos humanos debe contar con las condiciones técnicas y políticas para investigar tanto autores materiales como intelectuales, incluyendo la cadena de mando y eventual responsabilidad de superiores, a través de las categorías legales adecuadas.<sup>10</sup></p> <p>Que la ley establezca un servicio profesional de carrera que evite el uso político de la figura del Ministerio Público o fiscal.</p> <p>Que se elabore un Plan Estratégico de Persecución Penal que incluya las capacidades para hacer investigación en contexto de macrocriminalidad y de redes ilícitas de poder.</p> <p>La transformación de los Ministerios Públicos Estatales bajo criterios mínimos homologados, pero con flexibilidad.</p> <p>La definición de un proceso de transición de PGR a Fiscalía General de la República.</p>	<p>La creación de una fiscalía realmente autónoma es fundamental para combatir la impunidad sistémica que vive México.</p> <p>El colectivo #FiscalíaQueSirva ha llamado a una discusión parlamentaria a cielo abierto en la que el Congreso y la sociedad civil especializada diseñen la arquitectura institucional de la Fiscalía General de la República para asegurar que la misma sea autónoma, independiente y, sobre todo, que cuente con las capacidades técnicas que requiere el país hoy en día</p>

10. GIEI, *Informe Ayotzinapa I*, pág. 351; GIEI, *Informe Ayotzinapa II*, pág. 598.

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
<p><b>4. JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA EN CASOS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS</b></p>	<p>Dada la complejidad de los delitos en materia de derechos humanos y la relevancia social de que sean debidamente investigados y juzgados, el GIEI incluyó entre sus propuestas la creación de una jurisdicción especializada en esta materia.</p> <p>En su informe se refiere a la necesidad de crear juzgados que tengan competencia exclusiva tanto en Poder Judicial Federal como en los estados.</p>	<p>Actualmente no existe en México una discusión pública al respecto ni se ha generado ninguna iniciativa que lo proponga. Sí se ha avanzado en la creación de jurisdicciones especializadas para otros temas afines a intereses económicos, como es el caso de los juzgados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.</p>
<p><b>5. SERVICIOS PERICIALES AUTÓNOMOS</b></p>	<p>Considerando la falta de independencia de los servicios periciales, el GIEI propuso <b>crear un organismo pericial autónomo</b> tanto a nivel federal como en los diferentes estados, lo que implica un rediseño institucional.</p> <p>Dicho organismo debería contar con autonomía administrativa y financiera y no depender de ninguna institución investigativa o judicial; tener personal con capacidad técnica, científica y profesional, designado a partir de un servicio profesional de carrera supervisado por instancias académicas y científicas; y trabajar</p>	<p>Actualmente existen diversas iniciativas en el Congreso para reformar la Constitución a efectos de que los servicios periciales salgan de la órbita de las procuradurías.</p> <p>Aunque el tema ha sido abordado en la discusión de otras leyes secundarias, es posible que la tradición jurídica mexicana obligue a que efectivamente se deba realizar primero una reforma constitucional. En todo caso, el tema aparecerá también en el debate sobre la Ley Orgánica de la nueva Fiscalía.</p> <p>Sin servicios periciales autónomos, la creación de la nueva</p>

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
5. SERVICIOS PERICIALES AUTÓNOMOS	con base en protocolos que cumplan los más altos estándares internacionales. <sup>11</sup>	fiscalía estaría destinada al fracaso debido a que carecería de investigaciones con un perfil científico profundo y se estaría perpetuando la posibilidad de que los servicios periciales sean usados políticamente.



## CAMBIOS DE PRÁCTICA

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
6. REGISTRO DE PERSONAS DETENIDAS COMO SALVAGUARDA CONTRA LA TORTURA Y LA DESAPARICIÓN FORZADA	Debido a que se documentó que la ausencia de una cadena de custodia de las personas propicia la tortura y en función de que también es una salvaguarda frente a la desaparición forzada, el GIEI recomendó <b>crear un registro de personas detenidas</b> .	En su sentencia del caso Campesinos Ecologistas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó a México fortalecer los registros de detenidos. Actualmente, las normas procesales en materia penal obligan a registrar la detención de una persona.
	Propuso establecer un Registro Único Nacional de personas	

11. GIEI, *Informe Ayotzinapa I*, pág. 358.

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
<p>6. REGISTRO DE PERSONAS DETENIDAS COMO SALVAGUARDA CONTRA LA TORTURA Y LA DESAPARICIÓN FORZADA</p>	<p>detenidas ya que la inscripción de todas las privaciones de la libertad en registros y/o expedientes es una medida preventiva para la desaparición de personas.<sup>12</sup></p> <p>El GIEI, de esta manera, parece hacer suyos los cuatro componentes que estableció la Corte Interamericana para este registro en el caso <i>Campesinos Ecológicos vs México</i>: i) actualización permanente; ii) interconexión de la base de datos de dicho registro con las demás existentes, de manera que se genere una red que permita identificar fácilmente el paradero de las personas detenidas; iii) garantizar que dicho registro respete las exigencias de acceso a la información y privacidad, y iv) implementar un mecanismo de control para que las autoridades no incumplan con llevar al día este registro (<i>ColDH, Campesinos Ecológicos vs México, Sentencia de Fondo y Reparaciones</i>, párr. 243).</p>	<p>No obstante, actualmente los registros no permiten dilucidar momento a momento qué funcionario está a cargo de la persona detenida, además de que sólo se registran las detenciones a nivel federal y en muy pocos estados.</p> <p>Se acordó mejorar el registro a nivel federal en el marco Alianza por un Gobierno Abierto, pero este proceso no está homologado respecto de los estados. Ha privado una perspectiva de transparencia y generación de información para las instancias de seguridad, mas no de garantía de los derechos de las personas detenidas. Finalmente, esta herramienta es un registro de la puesta a disposición ante Ministerio Público y no un registro de la detención cuando ésta materialmente se realiza, momento en el cual se generan las circunstancias de mayor exposición frente a la tortura y/o los tratos crueles, según lo documentó en su más reciente Informe sobre México el Relator contra la Tortura.</p>

12. GIEI, *Informe Ayotzinapa I*, pág. 349; GIEI, *Informe Ayotzinapa II*, pág. 563.



CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
<p><b>7. APLICACIÓN DEL PROTOCOLO DE MINNESOTA EN EXHUMACIONES E INVESTIGACIONES DE CASOS DE POSIBLES EJECUCIONES.</b></p>	<p>El GIEI se refiere recurrentemente a la importancia de implementar los estándares incluidos en el Protocolo de Minnesota en al menos dos vertientes: para la realización de exhumaciones y para la investigación de posibles ejecuciones arbitrarias.</p> <p>Reconociendo que las ejecuciones extrajudiciales son una forma de consumación de las desapariciones forzadas, es indispensable adoptar formalmente dicho Protocolo como guía para las actuaciones en la investigación legal de las ejecuciones arbitrarias y en aquellas indagatorias iniciadas cuando se encuentran los restos de las víctimas. Se debe garantizar la protección de las escenas, el adecuado resguardo y registro de la evidencia, sobre todo en el procesamiento de fosas.<sup>13</sup></p> <p>Se debe capacitar al personal forense que realiza exhumaciones y necropsias para el adecuado cumplimiento de los estándares al respecto.</p>	<p>Actualmente no existen instrumentos legales ni prácticos que obliguen a incorporar plenamente los estándares del Protocolo de Minnesota en las investigaciones penales por posibles ejecuciones ni en aquellas iniciadas por el hallazgo de restos humanos.</p>

13. GIEI, *Informe Ayotzinapa I*, pág. 351; GIEI, *Informe Ayotzinapa II*, pág. 600.

# IV

## OTRAS MEDIDAS DE POLÍTICA PÚBLICA

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
<b>8. POLÍTICA DE ESTADO SOBRE DERECHO A LA VERDAD</b>	<p>El GIEI propone que se adopte una <b>política de Estado para garantizar el derecho a la verdad</b> que parta del reconocimiento oficial de la situación y de la magnitud de las desapariciones en el país, que ayude a ubicar momentos específicos (incluyendo pasados), patrones, etcétera. Refiere el Grupo que el derecho a la verdad y el acceso a información debe abarcar desde la Guerra Sucia, incluyendo archivos militares y estatales. Asimismo, recomienda que se promuevan proyectos de memoria histórica con participación de familias.<sup>14</sup></p> <p>La difusión de los informes del GIEI, la apertura de los archivos militares, el reconocimiento pleno del derecho a la verdad, la publicidad de la información que en su momento generaron la Comisión Nacional</p>	<p>Existen diversos proyectos para preservar la memoria frente a las graves violaciones a derechos humanos, como la Plataforma Memoria y Verdad, impulsado por organizaciones de la sociedad civil y la academia, con participación del Instituto Nacional de Acceso a la Información, para difundir información pública sobre casos de graves violaciones a derechos humanos.</p> <p>No obstante, no puede hablarse de que exista una política de Estado en materia de derecho a la verdad. Se ha denunciado que el presente sexenio, el Archivo General de la Nación ha dificultado progresivamente el acceso a información relacionada con casos de violaciones a derechos humanos, aduciendo la protección de datos personales. En la discusión de la</p>

14. GIEI, *Informe Ayotzinapa I*, pág. 350.

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
8. POLÍTICA DE ESTADO SOBRE DERECHO A LA VERDAD	<p>de los Derechos Humanos y la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, así como el impulso a estudios históricos con reconocimiento oficial de la práctica de la desaparición en México, podrían articularse en esta política de Estado.</p>	<p>Ley General de Archivos esto se repite: argumentando protección de datos personales, se cierra el acceso a la información sobre probables responsables, entre otras deficiencias.</p> <p>Una política de Estado sobre el derecho a la verdad, en principio, debe considerar la opinión preponderante de los centenares de miles de víctimas en nuestro país, y frente a la debilidad institucional de los gobiernos federal, estatales y municipales, debe considerarse la posible creación de mecanismos extraordinarios de verdad y justicia.</p>
9. PROGRAMA DE RETIRO PAULATINO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA	<p>Habiendo constatado el conocimiento que tenía el Ejército sobre el contexto de macrocriminalidad de Iguala y habiendo padecido la tendencia a la falta de rendición de cuentas de las Fuerzas Armadas, el GIEI alude a la importancia de implementar un <b>programa de retiro paulatino de las fuerzas armadas de tareas de seguridad</b>. Este programa no podría darse súbitamente ni prescindir del fortalecimiento de las policías civiles.</p>	<p>Pese a que la necesidad de avanzar en el diseño de un plan de retiro paulatino de las fuerzas militares de las labores de seguridad pública ha sido señalada también tanto por la Oficina del Alto Comisionado de de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como por la CIDH, no existe en el debate público una propuesta articulada en este sentido. Dicho plan no existe en las alternativas que en mate-</p>

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
<p><b>9. PROGRAMA DE RETIRO PAULATINO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA</b></p>	<p>Por eso, este programa debe vincularse con:</p> <p>i. Profesionalizar a la policía, con el propósito que sea un cuerpo civil y democrático, de carrera y especializado.</p> <p>ii. Regular el uso de la fuerza de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley conforme a los estándares internacionales.</p> <p>iii. Establecer mecanismos de control y vigilancia civil a las funciones de fuerzas civiles y militares.<sup>15</sup></p>	<p>ria de seguridad postulan los diferentes partidos políticos, y tampoco ha sido desarrollado a detalle, incluyendo sus diversas implicaciones, en las propuestas que se han generado desde sociedad civil. Por el contrario, se ha reactivado la discusión sobre la Ley de Seguridad Interior, que de aprobarse llevaría a perpetuar el paradigma militarista de la seguridad que ha prevalecido durante la última década, pese a que toda la evidencia empírica disponible muestra que éste ha fallado.</p>
<p><b>10. PROFUNDIZAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b></p>	<p>A partir de su experiencia, el GIEI recomendó a México tener una actitud cooperativa frente a la asistencia internacional, tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.</p> <p>En cuanto al Sistema Universal, el GIEI insta a México para que reconozca a la brevedad la competencia del Comité contra la</p>	<p>A raíz de los informes del GIEI, el Estado ha mantenido una actitud de poca cooperación y en ocasiones de abierto rechazo ante organismos internacionales.</p> <p>En cuanto al Sistema Universal, México sigue sin reconocer plenamente la jurisdicción del Comité CED sin que al día de hoy existan esfuerzos más articulados de sociedad civil para revertirlo.</p>

15. GIEI, *Informe Ayotzinapa I*, pág. 358; GIEI, *Informe Ayotzinapa II*, pág. 568.

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
10. PROFUNDIZAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	<p>Desaparición forzada de Naciones Unidas para recibir y examinar comunicaciones individuales.<sup>16</sup></p> <p>Respecto del Sistema Interamericano, esto debería reflejarse en apoyar decididamente a la Comisión y a la Corte frente a la crisis financiera que atraviesan, evitando adoptar cualquier medida que pueda leerse como represalia frente a las posiciones que han tenido la Comisión Interamericana y el propio GIEI respecto de la crisis mexicana.</p> <p>Profundizar la cooperación técnica también podría implicar que México tuviera apertura frente a otras modalidades de cooperación internacional en el combate a la impunidad, teniendo en el horizonte experiencias tan novedosas como la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).</p> <p>En este mismo rubro resulta trascendental apoyar el <b>Mecanismo Especial de Seguimiento a las Recomendaciones del GIEI en el caso Ayotzinapa</b>, fortale-</p>	<p>Respecto del Sistema Interamericano, México inició una fuerte ofensiva contra la CIDH tras el segundo informe del GIEI. La sociedad civil ha impulsado algunas acciones políticas para exigir que la Secretaría de Relaciones Exteriores rinda cuentas por esta postura. Es previsible que éstas se sostengan en el mediano y largo plazo.</p> <p>En cuanto a otros mecanismos internacionales, la sociedad civil mexicana impulsa, a través de diversos frentes y plataformas, mecanismos extraordinarios para hacer frente a la impunidad estructural.</p> <p>Más recientemente, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACUDH) recomendó a México: “Establecer un Consejo Asesor de renombrados/as expertos/as en el campo de los derechos humanos y el combate a la impunidad para asesorar al Estado mexicano sobre estrategias y reformas que impulsen las capacidades de investigación y sanción y para revertir la tasa de impunidad imperante</p>

16. GIEI, *Informe Ayotzinapa I*, pág. 359

CONCRECIÓN DE LA RECOMENDACIÓN DEL GIEI	CARACTERÍSTICAS O ELEMENTOS	ESTADOS DE LOS PROCESOS RELACIONADOS CON LA RECOMENDACIÓN
10. PROFUNDIZAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	<p>ciendo la cooperación y evitando una actitud soberanista.<sup>17</sup></p>	<p>en el país. El Consejo podría elaborar y presentar públicamente una evaluación a nivel nacional sobre la impunidad y recomendar una hoja de ruta para atender el asunto, evaluar su efectiva implementación y presentar informes públicos periódicos”.</p> <p>Por otro lado, el Mecanismo Especial de Seguimiento, auspiciado por la CIDH, continúa con la cooperación internacional en la materia, pues su objetivo es verificar la disposición del Gobierno federal para cumplir con las líneas de investigación propuestas por el GIEI.</p> <p>No podemos olvidar que existe un consenso nacional, regional y universal de los distintos mecanismos internacionales en derechos humanos de que México atraviesa por una grave crisis en la materia, por lo que de nueva cuenta habría que valorar si los ya existentes son suficientes en términos de cooperación internacional o, en su defecto, habría que crear mecanismos extraordinarios para la realidad mexicana.</p>

17. GIEI, *Informe Ayotzinapa II*, pág. 605.









# REVERTIR LA IMPUNIDAD

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS A PARTIR DEL TRABAJO DEL  
GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE EXPERTOS INDEPENDIENTES (GIEI) Y  
DEL CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ

---

Terminó de imprimirse en  
julio de 2017 en Ideas en Punto  
ienpunto@yahoo.com

Para su composición se utilizaron la tipografía  
The Sans.

Se tiraron 1,000 ejemplares más sobrantes  
para su reposición.

---

**EN LOS ÚLTIMOS AÑOS Y SOBRE TODO A PARTIR DE LOS EVENTOS QUE** en 2014 develaron la magnitud de la crisis –Tlatlaya, la “Casa Blanca”, Ayotzinapa–, mucho se ha discutido en México sobre cómo revertir el estado de impunidad crónica que vive el país. Hoy sabemos que esto sólo puede lograrse cuando se acoplan dos engranajes fundamentales: voluntad política y desarrollo de capacidades de investigación.

A partir de su trabajo de más de un año con el sistema de justicia mexicano, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para la supervisión del caso Ayotzinapa, identificó algunos mecanismos estructurales que explican la impunidad en los casos de graves violaciones a derechos humanos: deficiencias en el acceso a la justicia que no solamente afectan a la investigación de los hechos de Iguala, sino que están presentes en la cotidianidad de las instituciones encargadas de procurar justicia.

En esta publicación recogemos el diagnóstico hecho por el giei en cuanto a los mecanismos de impunidad que explican la ineficacia de las investigaciones y lo complementamos con la experiencia de tres décadas del Centro Prodh para después ofrecer un esquema con las modificaciones legales necesarias para revertir la situación que hoy impera.

Publicamos este material con la convicción de que superar el estado de impunidad que vive México no sólo es urgente: también es posible.



Este proyecto está financiado  
por la Unión Europea

