
Amnistía Internacional

México

Leyes sin justicia: Violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública

Resumen

Índice AI: AMR 41/002/2007

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR410022007>

Amnistía Internacional pide al nuevo gobierno de México que reforme el sistema de justicia penal y de seguridad pública para poner fin a las violaciones de derechos humanos generalizadas. También es fundamental que las autoridades federales y estatales tomen todas las medidas necesarias para garantizar que las leyes y prácticas estatales son conformes con las normas internacionales de derechos humanos, y que se pone fin a la larga impunidad por abusos contra los derechos humanos.

Este informe examina con detalle algunos de los graves defectos del sistema de justicia penal y de seguridad pública, que a menudo dan lugar a abusos, así como la aplicación arbitraria e injusta de la ley. Amnistía Internacional formula recomendaciones al gobierno en cinco áreas clave: normas internacionales de derechos humanos; seguridad pública y sistema de justicia penal; rendición de cuentas; defensores y defensoras de los derechos humanos; y derechos de las víctimas.

México ha firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos de derechos humanos regionales e internacionales, y ha cursado frecuentes invitaciones a los mecanismos de derechos humanos regionales e internacionales y a organizaciones no gubernamentales de derechos humanos para que sometieran a escrutinio la situación. Sin embargo, pese a esta aparente disposición a mejorar el respeto por los derechos humanos, los abusos generalizados contra estos derechos cometidos en el contexto de la seguridad pública siguen siendo uno de los obstáculos principales en la protección de los derechos humanos y el acceso a la justicia, especialmente en los ámbitos estatal y municipal.

Tal como demuestran los casos expuestos en este informe, existe una amplia brecha entre el principio jurídico y la experiencia de las personas que entran en contacto con la ley y necesitan su protección, especialmente en los 31 estados de México y en el Distrito Federal de

Ciudad de México. En ocasiones, el sistema de justicia penal se utiliza indebidamente para detener y procesar a activistas políticos y personas que defienden los derechos humanos, quienes en ocasiones viven durante años con la amenaza de la detención pendiendo sobre su cabeza, ya que las órdenes de detención se dictan pero no se ejecutan. Los casos descritos en este informe muestran también cómo a veces se detiene a personas sobre la base de pruebas evidentemente falsas o defectuosas, con frecuencia mucho más allá de los límites establecidos para la detención preventiva. A otras se les niega el acceso a asistencia y representación letrada adecuada precisamente en el momento en que más peligro corren de ser sometidas a tortura o malos tratos para obligarlas a confesar. Los jueces desestiman o ignoran sistemáticamente los informes de tortura, lo que refuerza la impunidad por estas violaciones de derechos humanos.

Las víctimas de estos abusos proceden de manera desproporcionada de los sectores más pobres y marginados de la sociedad: miembros de comunidades indígenas, campesinos, mujeres, menores, migrantes y comunidades urbanas socialmente excluidas.

Para elaborar este informe, Amnistía Internacional mantuvo entrevistas y correspondencia con representantes del gobierno federal y de los gobiernos de diversos estados, agentes del Ministerio Público, abogados defensores, miembros del poder judicial, varias comisiones gubernamentales de derechos humanos –la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos (CEDH)–, miembros de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, víctimas de abusos contra los derechos humanos y sus familias. Los datos reunidos por la organización ilustran cómo los miembros de las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley y de la policía judicial, los agentes del Ministerio Público, los jueces y los abogados con frecuencia no cumplen sistemáticamente las normas internacionales sobre juicios justos. Estas normas incluyen el derecho a no ser privado de libertad arbitrariamente, el derecho a la integridad física, el derecho a una defensa efectiva, el derecho a la presunción de inocencia y el derecho a recurso legal efectivo. En particular, el informe destaca la falta de imparcialidad entre algunos policías, jueces y agentes del Ministerio Público, y los abusos que se derivan de los significativos poderes discrecionales que se conceden al Ministerio Público en los procedimientos penales.

Muchas de las autoridades estatales entrevistadas para este informe reconocieron las graves carencias del sistema actual, tanto en el marco legal como en la aplicación de la ley. Sin embargo, los progresos para introducir cambios han sido nulos. En 2004, el gobierno del presidente Vicente Fox propuso al Congreso federal una serie de importantes reformas legislativas, y Amnistía Internacional escribió ese mismo año a miembros del Congreso para instarles a aprobar algunos elementos clave de las reformas destinadas a mejorar la protección de los derechos humanos.¹ Pese a ello, tras casi tres años de debates en el Congreso, los legisladores no han aprobado reformas importantes, y los abusos continúan.

La mejora de la seguridad pública y la lucha contra los elevados índices de delincuencia son importantes motivos de preocupación política y social en México. Sin embargo, con demasiada frecuencia el debate sobre cómo abordar estas cuestiones ha ignorado la protección de los derechos humanos, o ha establecido una disyuntiva entre dicha protección y una mayor seguridad pública. Lo cierto es que la protección de los derechos humanos no constituye un obstáculo para combatir la delincuencia, sino que es un medio

¹ *Memorándum al Congreso de la Unión sobre las reformas de la Constitución y del sistema de justicia penal* (Índice AI: AMR 41/032/2004).

fundamental para garantizar condenas fiables, juicios justos y la independencia e imparcialidad del sistema judicial. Todos estos elementos son indispensables para mejorar la eficacia del sistema de justicia penal y generar la confianza de la opinión pública en él. Ya es hora de que los políticos y quienes forman opiniones reconozcan que es imposible garantizar la seguridad pública para todas las personas a menos que se protejan por igual los derechos humanos de todas ellas.

Es fundamental que el nuevo gobierno y los miembros del Congreso federal asuman la responsabilidad largo tiempo demorada de introducir una reforma sustancial del sistema de justicia penal y de seguridad pública para garantizar que el marco legal vigente en los ámbitos federal, estatal y municipal basta para proteger los derechos humanos. Sólo cuando todos los funcionarios apliquen rigurosamente leyes conformes con las normas internacionales de derechos humanos habrá igualdad de acceso a la justicia para todas las personas.

Este texto resume el documento titulado *México - Leyes sin justicia: Violaciones de los derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública* (Índice AI: AMR 41/002/2007), publicado por Amnistía Internacional en febrero de 2007. Si desean más información o emprender acciones al respecto, consulten el documento completo. En el sitio web <http://www.amnesty.org> encontrarán una amplia selección de materiales de AI sobre éste y otros asuntos. Los comunicados de prensa de la organización pueden recibirse por correo electrónico solicitándolo en la dirección:

http://www.amnesty.org/email/email_updates.html

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 0DW, REINO UNIDO

Traducción de Editorial Amnistía Internacional (EDAI), España

Amnistía Internacional

México

Leyes sin justicia: Violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública



Febrero de 2007

Índice AI: AMR 41/002/2007

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR410022007>

ÍNDICE

Introducción.....	1
Capítulo 1: Normas internacionales de derechos humanos.....	3
Capítulo 2: Averiguación previa, aprehensión, imputación y auto de procesamiento	19
Capítulo 3: Tortura, malos tratos e impunidad.....	31
Capítulo 4: El derecho a una defensa efectiva.....	39
Capítulo 5: Impunidad y rendición de cuentas.....	47
Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones.....	60
Apéndice: Instituciones federales y estatales del sistema de justicia penal mexicano	66

México

Leyes sin justicia: Violaciones de los derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública

Introducción

Amnistía Internacional espera que el nuevo gobierno de México aproveche la oportunidad para lograr progresos substanciales y duraderos en la protección a los derechos humanos en todo el país. Uno de los grandes desafíos consistirá en seguir adelante con algunas de las principales reformas del sistema de justicia penal que fueron propuestas en 2004, pero quedaron paralizadas en el Congreso. Este informe analiza en detalle algunas de las serias deficiencias del sistema de seguridad pública y justicia penal que con frecuencia resultan en la aplicación arbitraria e injusta de las leyes en México, y contiene recomendaciones al gobierno en cinco áreas clave: normas internacionales de derechos humanos; seguridad pública y sistema de justicia penal; rendición de cuentas; defensores y defensoras de los derechos humanos; y derechos de las víctimas.

Los mecanismos temáticos de la Organización de las Naciones Unidas han puesto de relieve sistemáticamente los defectos de los que adolece el sistema de justicia penal mexicano, especialmente la falta de imparcialidad de los actores principales y el incumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos por parte de la judicatura, el Ministerio Público, la policía y el ejército. En los últimos años se ha producido una aparente reducción en el número de denuncias de abusos contra los derechos humanos cometidos por las autoridades federales.¹ Sin embargo, a las autoridades federales sólo les corresponde investigar y castigar el 5 por ciento de los delitos denunciados, mientras que el 95 por ciento restante tiene lugar dentro de la jurisdicción de los 31 estados de México y del Distrito Federal.² Es principalmente en estas jurisdicciones locales donde los ciudadanos entran en contacto con el sistema judicial y de seguridad pública y es en este contexto en el que, al parecer, se producen la mayoría de las violaciones de los derechos humanos.

En muchos estados, la impunidad de los abusos contra los derechos humanos sigue siendo la norma, lo cual alienta a los funcionarios del sistema de justicia penal y de seguridad pública a recurrir a prácticas abusivas en el desempeño de sus funciones. Las víctimas de estas violaciones proceden desproporcionadamente de los sectores más pobres y marginados

¹ México es una república federal compuesta por 31 estados y el Distrito Federal. Cuenta con un poder ejecutivo, legislativo y judicial de ámbito federal. La Constitución mexicana establece la relación entre los gobiernos federal y estatales, que son “libres y soberanos”, cada uno con sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial y su constitución. Cada estado tiene también su propia policía de seguridad pública, policía judicial y Ministerio Público. Los códigos penales y de procedimiento penal estatales establecen los procedimientos y las penas para todos los delitos que no son de índole federal. Los delitos federales se reducen principalmente a crímenes internacionales o que implican a varios estados, especialmente los que conforman la delincuencia organizada. El resto de los delitos pertenecen a la jurisdicción de las autoridades estatales.

² Según el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI), en 2004 se denunciaron ante el Ministerio Público 1.501.304 delitos. De ellos, 1.419.756, es decir, el 95 por ciento, pertenecían a la jurisdicción local. www.inegi.gob.mx

de la sociedad: miembros de las comunidades indígenas, trabajadores agrícolas, campesinos, mujeres, niños y niñas, migrantes y miembros de comunidades urbanas socialmente excluidas. Aunque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la red de comisiones estatales de derechos humanos pueden desempeñar un papel importante a la hora de presionar a las autoridades para que investiguen los abusos y castiguen a los responsables, con frecuencia fracasan a la hora de defender adecuadamente los derechos de las víctimas y garantizarles resarcimiento.

Para elaborar este informe, Amnistía Internacional ha entrevistado a representantes del gobierno federal y de varios gobiernos estatales, agentes del Ministerio Público, abogados defensores, miembros de la judicatura, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, víctimas de abusos contra los derechos humanos y familiares de esas víctimas. Los resultados de la investigación de la organización ilustran cómo los miembros de las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley y de la policía judicial, los agentes del Ministerio Público, los jueces y los abogados con frecuencia no cumplen sistemáticamente las normas internacionales sobre juicios justos.³ Estas normas incluyen el derecho a no ser privado de libertad arbitrariamente, el derecho a la integridad física, el derecho a una defensa efectiva, el derecho a la presunción de inocencia y el derecho a recurso legal efectivo. En particular, el informe destaca la falta de imparcialidad entre algunos policías, jueces y agentes del Ministerio Público, que, sumada a los significativos poderes discrecionales que se conceden al Ministerio Público en los procedimientos penales, socava el principio de igualdad procesal entre la acusación y la defensa.⁴

Es esencial que el gobierno entrante y los nuevos miembros del Congreso federal asuman la responsabilidad, largo tiempo postergada, de llevar a cabo una reforma substantiva del sistema de justicia penal y de seguridad pública para garantizar que el marco jurídico en vigor protege los derechos humanos. También es esencial que las autoridades federales y estatales adopten todas las medidas necesarias para garantizar que la ley y la práctica estatales se adecuan a estas normas y que se pone fin a la larga impunidad de los abusos contra los derechos humanos.

Con demasiada frecuencia los servidores públicos locales presentan la protección de los derechos humanos como un obstáculo para luchar contra la delincuencia, en lugar de como un medio de garantizar unas condenas fiables, un proceso acorde con las normas sobre juicios justos, y la independencia e imparcialidad del sistema de justicia. Si el nuevo gobierno quiere tener éxito, debe mostrar un compromiso claro con la protección de los derechos humanos como un paso fundamental para garantizar una mayor efectividad y confianza pública en el sistema de justicia penal. Sólo cuando todos los servidores públicos apliquen rigurosamente las leyes, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, todas las personas tendrán igual acceso a la justicia.

³ Véase el apéndice para una descripción de las instituciones del sistema de justicia penal y de seguridad pública a nivel federal y estatal.

⁴ “Igualdad procesal” significa que cada parte debe disponer de una oportunidad razonable para exponer sus argumentos, en condiciones que no la sitúen en desventaja frente a la parte contrincante. *Juicios justos. Manual de AI*, apartado 13.2. Índice AI: POL 30/002/1998, diciembre de 1998.

Capítulo 1: Normas internacionales de derechos humanos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen un conjunto de obligaciones básicas mínimas para los Estados Partes, con el fin de proteger el derecho a la libertad y la seguridad de la persona, los derechos de las personas bajo sospecha y el derecho a un juicio justo.⁵ Otros instrumentos internacionales en los que México es Estado Parte, tales como la Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, establecen obligaciones legales claras para las autoridades mexicanas. La ONU también ha establecido un conjunto de códigos de normas mínimas para los órganos responsables del sistema de justicia penal y la administración de justicia, que los Estados miembros se han comprometido a poner en práctica. Entre ellos se encuentran los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, las Directrices sobre la Función de los Fiscales y las Reglas Mínimas para la Administración de la Justicia de Menores.

Compromiso formal con las normas internacionales de derechos humanos

El gobierno mexicano ha mostrado un alto grado de compromiso con el derecho internacional de los derechos humanos. A pesar de haber limitado la aplicación de al menos dos tratados clave añadiendo reservas y declaraciones interpretativas, México ha firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos de derechos humanos regionales e internacionales, incluidos el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.⁶ El gobierno ha emprendido un Programa de Cooperación Técnica con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y ha facilitado la presencia de esta oficina en Ciudad de México. También emitió una invitación abierta a los mecanismos de derechos humanos regionales e internacionales y a organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, que ha dado como resultado visitas sobre el terreno e informes de la mayoría de los mecanismos temáticos de derechos humanos de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

⁵ PIDCP, ratificado por México el 3 de marzo de 1981; Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México el 3 de febrero de 1982.

⁶ La reserva al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas refuerza el papel de la jurisdicción militar sobre los presuntos delitos de derechos humanos cometidos por personal militar. Las declaraciones interpretativas sobre esa Convención y la Convención de la ONU sobre la no Aplicabilidad de las Limitaciones Legales a los Crímenes de Guerra y a los Crímenes contra la Humanidad (ratificada por México en marzo de 2002) pretenden limitar la acción penal a los delitos cometidos después de la ratificación, lo cual contradice la intención y propósito de ambas convenciones.

Este compromiso, desde luego positivo, con los órganos internacionales de derechos humanos ha dado lugar a una serie de recomendaciones detalladas para resolver la situación de los derechos humanos en México, muchas de ellas centradas en las deficiencias del sistema de justicia penal a la hora de garantizar los derechos de las personas bajo sospecha y de las víctimas de los delitos.⁷ En 2003, la OACNUDH llevó a cabo un amplio proceso de consultas para identificar los principales motivos de preocupación en materia de derechos humanos y emitió un conjunto de recomendaciones que deberían ponerse en práctica a través de un Programa Nacional de Derechos Humanos. El informe de la OACNUDH recomendaba:

*Promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo.*⁸

En 2004, el gobierno inauguró el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), que abordaba algunas de las recomendaciones de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Por desgracia, el PNDH carece hasta el momento de los mecanismos de aplicación claros, los recursos o el amplio apoyo por parte de las instituciones y de la sociedad civil necesarios para llevar a cabo muchas de las reformas propuestas. Sin embargo, es esencial que se mantengan los progresos realizados para identificar una agenda nacional concreta en materia de derechos humanos.

Puesta en práctica de leyes que protejan las normas internacionales de derechos humanos

Un obstáculo clave para mejorar la protección de los derechos humanos es que, en la práctica, las autoridades de todo el país no aplican los compromisos internacionales en materia de derechos humanos asumidos por el gobierno de México. El artículo 133 de la Constitución establece que: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma [...] serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.⁹ En la práctica, esto siempre ha planteado problemas acerca de la precedencia de los

⁷ Entre los informes sobre México se encuentran los siguientes: Informe sobre México del Comité contra la Tortura en el marco del artículo 20 de la Convención, CAT/C/75, 2003, 26 de mayo de 2003; Informe del Relator Especial sobre Tortura, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998; Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la independencia de jueces y magistrados, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002; Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, E/CN.4/2004/80/Add.2, 1 de diciembre de 2003; Informe de la Relatora Especial relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999; Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México, E/CN.4/2003/8/Add.3, 17 de diciembre de 2002.

⁸ Recomendación General 11, Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2003 www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/index.htm.

⁹ <http://constitucion.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=210>.

tratados internacionales sobre las legislaciones nacionales y, en particular, ha impedido la aplicación de legislación en materia de derechos humanos que se considere en contradicción con la Constitución. En 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió una tesis aislada en el sentido de que los tratados internacionales de derechos humanos se sitúan jerárquicamente por debajo de la Constitución pero por encima de las leyes federales y estatales.¹⁰ Sin embargo, esta resolución de la cámara constitucional de la SCJN no constituye jurisprudencia obligatoria para los tribunales federales y estatales inferiores, de manera que no se aplica de manera general.¹¹ A consecuencia de ello, mientras el gobierno reconoce formalmente las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos, las decisiones judiciales rara vez las tienen en cuenta y la SCJN no ha adoptado medidas para garantizar que la resolución de 1999 se convierta en jurisprudencia obligatoria. Como ha reconocido un juez de la SCJN, los abogados defensores, agentes del Ministerio Público y jueces normalmente no fundamentan sus argumentos jurídicos en el derecho internacional de los derechos humanos, y prefieren apoyarse casi exclusivamente en la Constitución, la ley y la jurisprudencia federal y en leyes estatales locales.¹² Pero ni siquiera apoyándose en la legislación nacional, la Suprema Corte se ha mostrado dispuesta a desarrollar una jurisprudencia que proteja efectivamente el derecho al debido proceso de las personas bajo sospecha y de las víctimas.¹³

Otro factor que socava la protección efectiva de los derechos humanos en todo el territorio de México es que algunos de los 31 estados de México y el Distrito Federal, que la Constitución define como “libres y soberanos”, no protegen sistemáticamente los derechos humanos en sus propias jurisdicciones ni impiden que los abusos queden impunes. El artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos exige que el gobierno nacional "debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su Constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de [las entidades componentes de la federación] puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de la Convención". A pesar de esta obligación del Estado mexicano, el gobierno federal no ha establecido mecanismos efectivos para garantizar que las normas internacionales de derechos humanos, como la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, son aplicadas en todas las jurisdicciones estatales. Por otro lado, todavía es menos probable que en muchas de las jurisdicciones estatales la policía, los agentes del Ministerio Público, los abogados y los jueces apliquen o se refieran a las normas internacionales de derechos humanos en el curso de su trabajo.

¹⁰ Los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en segundo plano respecto de la constitución federal. Novena Época. Instancia: Pleno. Semanario judicial de la Federación. Tomo X, noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99, página 46, materia constitucional. Tesis aislada.

¹¹ El artículo 192 de la Ley de Amparo establece que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia Nacional sólo constituirán jurisprudencia si lo resuelto en ellas se sustenta en cinco sentencias consecutivas sobre el mismo fundamento de derecho.

¹² Comentarios del Juez de la Suprema Corte de Justicia, Cossío Díaz, “Ciertamente, la SCJN se pronuncia poco en derecho internacional: Cossío Díaz”, *La Jornada*, 31 de agosto de 2005. Esta opinión fue corroborada por la decisión de la Suprema Corte de 2005 de aplicar las normas sobre prescripción al proceso penal contra el ex presidente Echeverría por genocidio, en contradicción con la Convención sobre la no Aplicabilidad de las Limitaciones Legales a los Crímenes de Guerra y a los Crímenes contra la Humanidad, de la ONU.

¹³ Stephen Zamora, José Ramón Cossío, Leonel Péreznieta, José Roldán-Xopa y David López, *Mexican Law*, Oxford University Press. 2005, página 349.

Si un servidor público está implicado en violaciones de los derechos humanos, las autoridades estatales –como la policía estatal local, el Ministerio Público y los tribunales– tienen la responsabilidad de hacer rendir cuentas a los perpetradores. Aunque las autoridades locales pueden afirmar con frecuencia que la conducta de las autoridades o las investigaciones subsiguientes de violaciones de derechos humanos son acordes con sus responsabilidades legales, Amnistía Internacional recibe numerosos informes de casos que demuestran que a menudo no es así. Los casos incluidos en este informe son una muestra de esta constante.

Los principales medios legales para superar este grave impedimento a la hora de acceder a la justicia local son el recurso de amparo por violación de garantías constitucionales o la intervención de una autoridad federal para investigar la conducta de los servidores públicos del estado. El primero es el principal instrumento para garantizar reparación, pero es lento y costoso y, además, los recursos de amparo sólo pueden presentarse en relación con presuntas violaciones de las garantías constitucionales, no explícitamente de los derechos humanos protegidos en normas y tratados internacionales.

El segundo depende de que la Procuraduría General de la República (PGR) reclame y los tribunales confirmen la jurisdicción para investigar y procesar casos que tengan lugar en jurisdicciones locales.¹⁴ Sólo un número reducido de delitos son federales, como el de asociación delictuosa, posesión de narcóticos, trata de personas o delitos cometidos por servidores públicos federales. En situaciones en las que las autoridades locales no actúan para impedir los abusos contra los derechos humanos –como en el caso de los cientos de mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, estado de Chihuahua, donde no se han llevado a cabo investigaciones efectivas–, la Procuraduría General de la República ha alegado que no puede asumir legalmente la responsabilidad de iniciar acciones judiciales, a pesar de la ineficacia sistémica de las autoridades del estado de Chihuahua.¹⁵ En esos casos, la intervención de la PGR se limita a labores de coordinación y cooperación. Aunque lo que pretende este enfoque quizás sea animar a las autoridades locales a aplicar las normas de derechos humanos, el Ministerio Público de un estado no está obligado a obedecer ni a rendir cuentas ante las autoridades federales.

Bajo el mandato del presidente Fox, en el Congreso de la Unión se debatieron varias propuestas de reforma de la Constitución con el fin de reforzar el reconocimiento y la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos en todas las jurisdicciones. Entre ellas se encuentran: la obligación explícita de proteger las normas internacionales de derechos humanos en el texto constitucional; la ampliación del ámbito de intervención de la Procuraduría General de la República en las jurisdicciones estatales cuando las autoridades locales no impidan o castiguen violaciones graves de los derechos humanos; y la ampliación del alcance de los procedimientos de amparo federales para incluir presuntas violaciones del derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, en el momento de redactar este informe, después de más de dos años de debate, el Congreso de la Unión no ha acordado ni

¹⁴ Otro mecanismo disponible, pero que rara vez se utiliza, es una investigación especial por parte de la Suprema Corte de Justicia Nacional. Recientemente se inició una investigación especial en el caso de la defensora de los derechos humanos Lydia Cacho. Sin embargo, las conclusiones de la Corte en ese tipo de investigaciones no son de obligado cumplimiento.

¹⁵ De los 379 asesinatos registrados por la Procuraduría General de la República en Ciudad Juárez desde 1993, sólo 24 han sido investigados directamente por la jurisdicción federal.

aprobado reformas sustanciales. Por ello, a pesar del compromiso del gobierno del presidente Fox, los esfuerzos para armonizar la legislación federal con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos no produjeron progresos importantes. Por lo tanto, la tarea de dismantelar este obstáculo a la protección efectiva de los derechos humanos en México sigue siendo un reto fundamental para el nuevo gobierno de Felipe Calderón y el nuevo Congreso federal.

Garantías legales en México

La Constitución de México establece una serie de importantes garantías individuales, muchas de las cuales reflejan los derechos humanos consagrados en tratados internacionales de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Estas garantías incluyen: el derecho a no ser víctima de esclavitud (art. 1); el derecho a no ser víctima de discriminación (art. 1); los derechos a la libertad de expresión y asociación (art. 6, 7 y 9); el derecho a no ser juzgado por tribunales especiales (y que nadie pueda gozar de protección frente al procesamiento gracias a privilegios especiales o fuero (art. 13); el derecho a no ser juzgado por leyes con efecto retroactivo (art. 14); el derecho a la libertad y a la propiedad (art. 14); el derecho a no ser sometido a detención o registro arbitrario (art. 16); el derecho a justicia pronta, completa e imparcial (art. 17); el derecho a no ser obligado a declarar, a no ser detenido en régimen de incomunicación, intimidado o torturado (art. 20, A, II); el derecho a ser juzgado en audiencia pública por un juez (art. 20, A, VI);¹⁶ el derecho a presentar pruebas para su defensa (art. 20, A V, VII), a ser informado de sus derechos y a un abogado defensor o persona de confianza (art. 20, A, IX); el derecho a recibir asesoría jurídica como víctima de un delito y a coadyuvar con el Ministerio Público, así como a que se le repare el daño (art. 20, B, I, II, IV), el derecho a que el juicio criminal no tenga más de tres instancias (art. 23); el derecho a revisión judicial federal de una ley o actos de la autoridad que violen las garantías individuales (art. 103, I).

La obligación de las autoridades de respetar los derechos y garantizar el debido proceso se detalla en los códigos penales, procesales y normativos federales, así como en las constituciones de los 31 estados y del Distrito Federal y sus respectivos códigos penales y procesales, y también en los reglamentos de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de las oficinas del Ministerio Público, de los defensores públicos y de la judicatura. Las penas por infracciones de estos procedimientos, tanto penales como administrativas, también se recogen en estatutos como los códigos penales federal y estatales, la Ley Federal para Prevenir y Castigar la Tortura o leyes estatales y federales sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta última establece los procedimientos disciplinarios para resolver las denuncias presentadas contra servidores públicos.

Este conjunto de derechos y procedimientos ofrece salvaguardias importantes. Sin embargo, como demuestra este informe, las salvaguardias jurídicas nacionales a menudo no son aplicadas con efectividad en muchas partes de México, lo cual abre una amplia brecha

¹⁶ Los juicios penales se celebran ante un juez, sin jurado.

entre el principio jurídico y la experiencia de las personas que entran en contacto con el sistema de justicia penal y de seguridad pública.

Estudios nacionales

La escasez de datos oficiales detallados y dignos de confianza acerca de las prácticas de la justicia penal dificulta la realización de un análisis completo de los defectos del sistema de justicia penal y de seguridad pública en los ámbitos municipal, estatal y federal. Sin embargo, en los últimos años esta situación ha empezado a cambiar a medida que una serie de organizaciones e instituciones académicas han comenzado a recabar información más fiable, exponiendo la amplia brecha existente entre las garantías constitucionales y su aplicación en el sistema de justicia.¹⁷ Este proceso está siendo apoyado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, un nuevo e importante instrumento jurídico para obligar a las instituciones federales, tradicionalmente reservadas, a facilitar información.¹⁸ Sin embargo, la legislación está en sus inicios y aún ha de ser probada en su totalidad; por otro lado, muchos gobiernos estatales han optado por introducir una legislación más débil en materia del derecho al acceso a la información o no han introducido ninguna ley al respecto.

En 2003, la institución académica Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) publicó un estudio realizado entre los internos de varias prisiones del Distrito Federal, el estado de Morelos y Estado de México.¹⁹ Uno de los aspectos del estudio consideraba el grado de observancia de las leyes de justicia penal por parte de la policía, los agentes del Ministerio Público y los tribunales. Estas leyes incluían los siguientes derechos del sospechoso:

- a ser informado de las razones de la detención y de sus derechos durante su custodia y juicio;
- a no permanecer bajo custodia más allá del periodo de tiempo establecido como límite por la ley antes de comparecer ante un agente del Ministerio Público y un juez;
- a realizar una llamada telefónica;
- a contar con asesoría jurídica y una defensa adecuada.

El estudio descubrió que, en general, las instituciones no respetaban las obligaciones legales siguientes:

¹⁷ Por ejemplo, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC).

¹⁸ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, junio de 2002.

¹⁹ Bergman, Marcelo, *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*. Documentos de Investigación. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. 2003.

Fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley o policía de seguridad pública

Sólo el 31 por ciento de los acusados fueron informados por el agente que practicó la detención de la razón de la misma. La policía de seguridad pública tardaba más tiempo de lo razonable en poner a los sospechosos a disposición del Ministerio Público.

Ministerio Público

El 91 por ciento de los acusados no fueron informados de la diferencia entre el Ministerio Público y los tribunales. El 80 por ciento no fue informado de su derecho a no declarar. El 72 por ciento no fue informado de su derecho a realizar una llamada telefónica.

Tribunales

El 66 por ciento de los sospechosos no fueron informados de su derecho a no declarar ante el juez. El 27 por ciento no tuvo abogado cuando declaró ante el juez. El 71 por ciento afirmó que el juez no estuvo presente en su declaración. El 80 por ciento nunca habló con el juez durante el juicio. El 59 por ciento declaró que no pudo oír o no entendió lo que estaba ocurriendo durante el juicio.

Abogados defensores y defensores de oficio

El 70 por ciento de los sospechosos no dispuso de abogado cuando se encontraba bajo custodia del Ministerio Público, y la mayoría del 30 por ciento restante fue asistida por un abogado de oficio asignado por el Ministerio Público. El 46 por ciento de los sospechosos que declararon ante el juez en presencia de un abogado no fueron autorizados a consultar con él antes de declarar. El 45 por ciento de los abogados defensores no presentaron ninguna prueba para la defensa del acusado durante el juicio.

Los autores del informe concluyeron que “[e]n los penales no habitan en general los delincuentes más peligrosos sino los más pobres” y que existía “una alarmante falta de apego a estándares mínimos del debido proceso legal [...] irremediamente, minan la credibilidad del sistema de Justicia penal en su conjunto”.²⁰

Derechos de las víctimas

En México, la ley establece que las víctimas de delitos disfrutaban de varios derechos importantes, entre ellos el derecho a recibir asesoramiento jurídico del Ministerio Público, el derecho de la víctima o de su asesor jurídico a coadyuvar con el Ministerio Público y el derecho a que se le repare el daño.²¹ Sin embargo, la experiencia de numerosas víctimas indica una amplia falta de confianza en la policía y los agentes del Ministerio Público. Según encuestas realizadas a nivel nacional, sólo 1 de cada 5 víctimas de un delito lo denunció ante el Ministerio Público, y sólo el 11,4 por ciento de estas denuncias condujo a la consignación (acusación) de un sospechoso.²²

²⁰ *Ibíd.*, pp. 11 y 12.

²¹ Constitución mexicana, art. 20, B (I-VI).

²² Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, Segunda Encuesta Nacional sobre la inseguridad, <http://www.warehouse.net/icesi-org-mx/images/pdf/Inseg02.pdf> & Zepeda, 2004, p. 198.

Desigualdad y discriminación

*Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley.*²³

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, en sus observaciones generales al PIDCP, establece que “el término ‘discriminación’, tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”.²⁴

En 2001, la Constitución mexicana fue reformada de modo que “queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.²⁵ En 2003, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación. Esta ley establecía el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), encargado de aplicar la legislación y conocer y resolver procedimientos de queja y reclamación. Unos pocos gobiernos estatales han seguido el ejemplo y han reformado la legislación local de un modo similar, pero en muchos estados la legislación contra la discriminación sigue siendo inadecuada.

En mayo de 2005, el CONAPRED publicó la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación,²⁶ que indica claramente cómo los grupos más desfavorecidos como los pueblos indígenas, personas discapacitadas o con VIH/sida, mujeres, menores, minorías religiosas, adultos mayores, gays y lesbianas, continúan sufriendo discriminación en la sociedad, y destaca el papel clave que desempeña la discriminación a la hora de reforzar la pobreza que sufren muchos miembros de estos grupos. Lamentablemente, la encuesta no aborda los efectos directos ni indirectos de la discriminación en el sistema de justicia penal.

En relación con los 13 millones de indígenas, la CONAPRED ha afirmado: “En México no se ha logrado articular a los indígenas en una posición de igualdad con el resto de la sociedad. La reproducción del círculo vicioso que va de la discriminación a la pobreza y de ésta a una mayor discriminación, mantiene a los pueblos indígenas en una situación de

²³ PIDCP, art. 26.

²⁴ Párr. 7, Comité de Derechos Humanos, Observación General 18, No discriminación (37º período de sesiones, 1989), Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados, Doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.1 en pág. 32 (1994). Esta definición también coincide con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

²⁵ Constitución mexicana, art. 1.

²⁶ Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, mayo de 2005, Sedesol, http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm.

desventaja e indefensión sociales desde la cual es impracticable la igualdad y el ejercicio de derechos fundamentales”.²⁷

El gobierno mexicano también ha informado recientemente al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU de que: “Los juicios en que se ven involucrados los indígenas están con frecuencia plagados de irregularidades [...] En ocasiones las sentencias dictadas están fuera de toda proporción con los delitos imputados”.²⁸

Falta de credibilidad institucional

De conformidad con las leyes y reglamentos federales y estatales, las instituciones principalmente responsables del sistema de justicia penal y de la seguridad pública son:

- las agencias de policía encargadas de hacer cumplir la legislación en materia de seguridad pública a nivel municipal, estatal y federal, responsables del mantenimiento del orden público. Cada fuerza de policía está bajo el control de la Secretaría de Seguridad Pública de la autoridad ejecutiva en los gobiernos municipal, estatal y federal;²⁹
- las fuerzas armadas, con amplios poderes para luchar contra el tráfico de droga en coordinación con las agencias encargadas de hacer cumplir la ley y la Procuraduría General de la República;
- el Ministerio Público y la policía judicial, que trabaja directamente bajo su control a nivel federal y estatal.³⁰ El Ministerio Público es la única agencia facultada para iniciar y conducir investigaciones criminales y entablar procesos judiciales en su correspondiente jurisdicción, y representa los intereses de la víctima y de la sociedad en general;
- las instituciones de los defensores públicos en cada jurisdicción;
- los jueces federales y estatales responsables de pronunciar fallos en casos penales en sus respectivas jurisdicciones.

La Constitución de México establece: “La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”.³¹ La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que el agente del ministerio público, el agente de la policía federal investigadora y el perito profesional y técnico se regirá por los principios de “legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad

²⁷ CONAPRED <http://www.conapred.org.mx/index.php>.

²⁸ Informe del gobierno mexicano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/473/Add.1, 19 de mayo de 2005, párr. 167.

²⁹ Policía Federal Preventiva; 31 fuerzas de Policía Preventiva Estatales y la Policía Preventiva del Distrito Federal; y fuerzas de policía municipales en muchas de las 1.445 municipalidades de México.

³⁰ Procuraduría General de la República, (PGR); 31 Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, (PGJE) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Cada Ministerio Público tiene su propia policía de investigación o judicial, que en ocasiones recibe el nombre de Agencia Federal de Investigación o Agencia Estatal de Investigación.

³¹ Constitución mexicana, art. 21.

y de respeto a los derechos humanos”.³² De igual modo, la promoción dentro de la carrera judicial dependerá de que el servidor público se adhiera a los principios de “excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia”.³³

Sin embargo, la opinión pública continúa desconfiando de muchas de estas instituciones, especialmente de la policía, debido a la corrupción generalizada, a las violaciones de los derechos humanos y a su incapacidad para reducir el elevado índice de criminalidad y llevar a los responsables ante la justicia.³⁴ En 2002, el relator especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la independencia de magistrados y abogados declaró en su informe: “La impunidad y la corrupción no parecen haber perdido fuerza. Sean cuales fueren los cambios y las reformas introducidos no se aprecian en la realidad. Siguen patentes el recelo, la falta de fe y la desconfianza de la población en las instituciones de la administración en general y de la administración de justicia en particular”.³⁵ En los últimos años, se ha registrado cierta mejora en la reputación de algunas instituciones federales pero, en general, sigue existiendo una gran desconfianza en las instituciones responsables de la seguridad pública y de la justicia, especialmente en muchos estados de México.

Imparcialidad e independencia

Los representantes de las diferentes agencias encargadas de hacer cumplir la ley y de la seguridad pública, de los servicios de procuración y de la judicatura afirman regularmente, como establece la ley, que su conducta está estrictamente determinada por la aplicación imparcial del Estado de derecho. Sin embargo, los salarios bajos, los recursos limitados, la falta de formación y una excesiva carga de trabajo, así como la interferencia política constante en muchas esferas, con frecuencia socavan gravemente su independencia e imparcialidad.

Cumplimiento de la ley

Código de Conducta de la ONU para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley:

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión. (art.1)

En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas. (art.2)

Las agencias encargadas de hacer cumplir la ley están bajo el control directo del ejecutivo a nivel federal, estatal y municipal. En los últimos años, la policía federal ha desarrollado un

³² Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, art. 30, IV.

³³ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, art. 105.

³⁴ Consulta Mitofsky, Confianza en las instituciones, http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA20050711_ConfianzaInstituciones.pdf

³⁵ Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, Párr. 166.

código profesional de conducta para reforzar los principios de legalidad y respeto a los derechos humanos que incumbe a todos los funcionarios. Sin embargo, esto no es suficiente para acabar con muchas de las prácticas abusivas y la corrupción arraigadas o con la tradición de interferencia política en las operaciones policiales, en estados como Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Estado de México y Jalisco. Estas prácticas están afianzadas de modo especial en algunos estados y en el ámbito municipal, donde a menudo existe la percepción de que las agencias encargadas de hacer cumplir la ley trabajan directamente para defender los intereses de las autoridades locales, mediante la aplicación selectiva de las leyes contra opositores políticos, defensores de los derechos humanos o representantes comunitarios.

Agentes del Ministerio Público y policía judicial

El Ministerio Público es responsabilidad directa del Procurador General de la República en el ámbito federal y de los 32 Procuradores Generales de los estados y del Distrito Federal. El Procurador General de la República es designado por el presidente y ratificado por el Congreso.³⁶ Este proceso de selección rige en algunas administraciones estatales, mientras que en otras la legislación local continua permitiendo que el gobernador elija directamente al Procurador General. El presidente o el gobernador del estado correspondiente normalmente tiene potestad para destituir al Procurador General (el estado de Chiapas constituye una excepción, donde el Procurador General tiene un periodo de ejercicio fijo de seis años). El Procurador General de la República, los 31 Procuradores Generales de los estados y el Procurador General del Distrito Federal son miembros clave de los ejecutivos federal y estatales.

Los 31 Procuradores Generales de los estados y del Distrito Federal no dependen del Procurador General de la República, sino que han de rendir cuentas ante los poderes ejecutivo y legislativo del estado. El principal instrumento de coordinación entre los 33 Ministerios Públicos es la Conferencia Nacional del Procuración de Justicia, que se basa en acuerdos de cooperación.

Directrices de la ONU sobre la Función de los Fiscales

Los fiscales, de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal. (art. 12)

En cumplimiento de sus obligaciones, los fiscales: a) Desempeñarán sus funciones de manera imparcial y evitarán todo tipo de discriminación política, social, religiosa, racial, cultural, sexual o de otra índole; b) Protegerán el interés público, actuarán con objetividad, tendrán debidamente en cuenta la situación del sospechoso y de la víctima, y prestarán atención a todas las circunstancias pertinentes, prescindiendo de que sean ventajosas o desventajosas para el sospechoso. (art.13)

A pesar de que los representantes del Ministerio Público (incluidos los agentes de la policía judicial o investigadora y los peritos profesionales y técnicos) están obligados legalmente a aplicar con imparcialidad la ley, también han de rendir cuentas ante el Procurador General y el gobernador del estado. A consecuencia de ello, y como algunos de los casos incluidos en este informe ponen de relieve, en los estados donde la interferencia política sigue siendo fuerte, la autoridad ejecutiva puede determinar gran parte de la conducta y prioridades del

³⁶ Constitución mexicana, art. 102.

Ministerio Público, socavando la capacidad de los procuradores y de la policía para actuar con imparcialidad.³⁷

Las interferencias en el trabajo del Ministerio Público para promover la apertura de procesos judiciales por motivos políticos contra personas que critican al gobierno local o se oponen a él o para obstaculizar las investigaciones de personas sospechosas de participar en abusos contra los derechos humanos ha sido uno de los rasgos característicos del sistema de justicia penal de México. En los últimos 40 años, Amnistía Internacional ha documentado numerosos casos y ha adoptado a varios presos de conciencia encarcelados exclusivamente por sus actividades legítimas, entre ellos, en los últimos diez años, el general Francisco Gallardo, Rodolfo Montiel, Teodoro Cabrera, Isidro Baldenegro, Hermenegildo Rivas y Felipe Arreaga.³⁸

Este informe expone en detalle varios casos en los que se ha producido un claro abuso de los poderes de investigación y procuración en jurisdicciones estatales, y pone de relieve cómo la policía judicial y los agentes del Ministerio Público no garantizaron la imparcialidad y la legalidad de las investigaciones.

Los Procuradores Generales a nivel estatal y federal también forman parte del sistema nacional y local de seguridad pública, que es el responsable de coordinar las medidas para combatir la delincuencia.³⁹ Esto ha debilitado aún más la independencia de los procuradores públicos, dado que la determinación política de las prioridades en materia de seguridad pública puede entrar en conflicto con la aplicación imparcial de la legislación penal.⁴⁰ La inquietud de la opinión pública y de los medios de comunicación por el alto grado de criminalidad e impunidad a menudo se traduce en presión sobre la policía, los agentes del Ministerio Público y los jueces para que obtengan resultados visibles, como la pronta detención e imputación de sospechosos.

Jueces federales y estatales

Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, de la ONU

La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura. (art.1)

Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo. (art.2)

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre, 1998, párr. 367, “el Ministerio Público está concebido en México como una institución comprendida dentro del Poder Ejecutivo. En consecuencia, la autoridad presidencial o la del gobernador, según se trate de la PGR o de las PGJ estatales, incide sobre el monopolio exclusivo y excluyente del ejercicio de la acción penal. Esta circunstancia ha generado, en no pocos casos, distorsiones, abusos y manipulaciones que no han podido solucionarse por la vía jurisdiccional”.

³⁸ Véase <http://web.amnesty.org/library/esl-mex/index> para informes anteriores de Amnistía Internacional.

³⁹ Constitución mexicana, art. 21; Ley General que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública.

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe de país, párr. 378.

El principio de la independencia de la judicatura autoriza y obliga a la judicatura a garantizar que el procedimiento judicial se desarrolle conforme a derecho, así como el respeto de los derechos de las partes. (art. 6)

Denuncias de falta de independencia e imparcialidad, y de corrupción, han señalado al Poder Judicial mexicano como uno de los órganos de menos prestigio dentro de la propia opinión pública nacional. En especial la desconfianza se acentúa con relación al Poder Judicial estatal.⁴¹

La reforma del poder judicial federal introducida en 1994, cuando se adoptaron medidas sustantivas para desarrollar la independencia de la judicatura, ha permitido avanzar en el fortalecimiento de su imparcialidad y capacidad. Las condiciones de empleo, la seguridad del puesto y los procedimientos de selección por concurso están siendo mejorados gradualmente gracias a la inversión, la introducción de un código ético (no vinculante), la formación y el desarrollo de las funciones disciplinarias administrativas del Consejo de la Judicatura Federal.

A nivel estatal, la judicatura también ha sido objeto de reforma, en diferentes grados. Sin embargo, los progresos fueron mucho menores en lo que respecta al fortalecimiento de la capacidad, la eficacia y la imparcialidad del poder judicial en los 31 estados, donde la inversión ha sido, en general, significativamente inferior. A consecuencia de ello, en algunos estados el número y la calidad de tribunales y jueces a menudo son insuficientes para tramitar el creciente número de casos y, en ocasiones, no garantizan unas investigaciones y pronunciamientos judiciales imparciales y eficaces.

Ventaja para la acusación

El ministerio público tiene excesivas facultades para apreciar el valor de las pruebas recabadas, tomar declaraciones al inculpado, y la limitación para una adecuada defensa por parte del indiciado, esto permite que en la práctica, los casos que llegan a ser del conocimiento de un juez tengan una fuerte carga procesal en contra del acusado, en virtud de que los expedientes llegan ante el juez correspondiente ya integrados.⁴²

A los factores que socavan la imparcialidad de los procuradores y jueces hay que añadir los procedimientos y prácticas que favorecen a la acusación frente a la defensa en las investigaciones y juicios penales. Organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales y abogados han llamado la atención repetidamente sobre la ausencia de igualdad procesal entre la acusación y la defensa, algo que puede dar lugar a la denegación de los derechos asociados al debido proceso y en ocasiones a juicios injustos.⁴³

⁴¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre, 1998, párr. 393.

⁴² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Diagnóstico de la situación de los derechos humanos, 2003, 2.1.1.1.

⁴³ Informe sobre México elaborado por el Comité en virtud del artículo 20 de la Convención, y respuesta del gobierno de México, CAT/C/75, 26 mayo 2003, párr. 220 (i). “En general, mediante las reformas legales que fueren necesarias, debería propenderse a corregir los aspectos marcadamente inquisitoriales que caracterizan la regulación del proceso penal, especialmente en la etapa inicial de la averiguación previa. Estas reformas deberían orientarse hacia un procedimiento acusatorio y efectivamente público y transparente, que contemple los

Cuando se denuncia un delito, un agente del Ministerio Público inicia una “averiguación previa” y, con la asistencia de la policía judicial, investiga para determinar el “cuerpo del delito” y para identificar la “probable responsabilidad” del indiciado.⁴⁴ Sólo una vez que el Ministerio Público ha reunido pruebas suficientes para demostrar estos dos puntos, el sospechoso puede ser acusado formalmente o “consignado”. Si el sospechoso ya se encuentra detenido, entonces será llevado ante un juez o, si sigue en libertad, puede dictarse una orden judicial de detención contra él. Mientras los agentes del Ministerio Público y la policía judicial llevan a cabo la averiguación previa, la ley los considera como investigadores imparciales que recaban pruebas tanto a favor como en contra del sospechoso. Sólo cuando un sospechoso es acusado formalmente, el agente del Ministerio Público empieza oficialmente a actuar en representación de los intereses tanto de la víctima del delito como de la sociedad. Con frecuencia las pruebas y conclusiones presentadas en la etapa de averiguación previa forman la base de fallos condenatorios subsiguientes, ya que existen importantes obstáculos para garantizar que, durante la etapa de juicio, los resultados de la investigación inicial son sometidos a procesos de escrutinio y contrainterrogatorio eficaces. Como este informe pone de relieve, la jurisprudencia concede valor probatorio a pruebas decisivas recabadas durante la averiguación previa y, en la práctica, es frecuente que el sistema de justicia penal restrinja el derecho de los acusados a impugnar las pruebas y a un asesoramiento eficaz para su defensa. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU calificó a la autoridad de la Procuradurías Generales de Justicia durante la averiguación previa de “casi-jurisdiccional” debido a los poderes del agente del Ministerio Público para reunir y valorar las pruebas en los procedimientos judiciales.⁴⁵

Los códigos de procedimientos penales federal y estatales establecen la obligación del juez de considerar el valor de los indicios presentados en la investigación preliminar y durante el juicio.⁴⁶ Sin embargo, las normas de procedimiento y la jurisprudencia alientan a los jueces a presumir la validez legal de los indicios presentados por los agentes del Ministerio Público, sin garantizar que esta presunción esté explícitamente equilibrada por la presunción de inocencia del sospechoso.⁴⁷ En varios expedientes de caso que Amnistía Internacional ha estudiado, el juez otorgó valor probatorio en los procedimientos judiciales a las declaraciones

mecanismos adecuados para establecer el necesario equilibrio de facultades y derechos entre los diferentes actores del proceso penal, jueces, ministerios públicos, víctimas e inculpados, defensores y la policía, y arbitrios de fiscalización y recursos para corregir los excesos que puedan quebrantarlo”. Informe de la relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2000/3/Add.3, párr. 101, “La facultad discrecional de los procuradores respecto de la apertura de una investigación criminal ha dado lugar a graves injusticias y a la impunidad de personas culpables de violaciones de los derechos humanos”.

⁴⁴ Constitución mexicana, art. 19 y el Código Federal de Procedimientos Penales, art 1.

⁴⁵ Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México, E/CN.4/2003/8/Add.3, 17 de diciembre de 2002, párr. 37, 38: “el ministerio público, enmarcado dentro del poder ejecutivo, además de sus funciones investigadoras, realiza funciones casi jurisdiccionales, tales como el desahogo y valoración de medios de prueba a las que se les concede valor por las instancias judiciales o tomar declaraciones al inculpado, cuyo valor probatorio, a pesar de no tener una defensa adecuada, no se cuestiona debidamente”; “La ausencia de una norma que establezca la presunción de inocencia tiende a invertir *de facto* la carga de la prueba.”

⁴⁶ Código Federal de Procedimientos Penales, art. 286: “Los tribunales, según la naturaleza de los hechos y el enlace lógico y natural, más o menos necesario que exista entre la verdad conocida y la que se busca, apreciarán en conciencia el valor de los indicios hasta poder considerarlos como prueba plena”.

⁴⁷ Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, art. 286: “Las diligencias practicadas por el Ministerio Público y por la policía judicial tendrán valor probatorio pleno, siempre que se ajusten a las reglas relativas de este código”.

realizadas por funcionarios de policía a agentes del Ministerio Público implicando a sospechosos, y para ello se apoyó en que el Ministerio Público es una institución que puede dar fe pública, de modo que un testimonio certificado por el agente del Ministerio Público es considerado digno de confianza. Sólo en los casos en que un acusado cuenta con un abogado defensor eficaz y en los que un juez activo se muestra dispuesto a cuestionar la credibilidad de las pruebas presentadas por la acusación, existe una posibilidad de que ese testimonio sea sometido a un riguroso contrainterrogatorio ante el tribunal.⁴⁸ La presunción de imparcialidad oficial a menudo contrasta vivamente con el trato que reciben los sospechosos o los testigos que declaran en su defensa. Cuando un sospechoso niega los cargos que se le imputan, su desmentido puede ser desestimado con el argumento de que se trata sólo de una reacción defensiva natural, y las pruebas de los testigos que lo respaldan pueden ser desestimadas o perder valor probatorio si son aportadas por colegas, amigos o familiares. En este clima, la presunción de validez legal de la investigación oficial puede tener mayor peso que la presunción de inocencia del acusado, de tal modo que la carga de la prueba recae sobre este último, que debe probar su inocencia, en lugar de ser el Estado el que ha de probar los cargos.

Las propuestas de reforma del gobierno federal

El gobierno del presidente Fox reconoció algunas de las debilidades del sistema federal de seguridad pública y justicia penal. En 2004, el gobierno propuso al Congreso una serie de reformas legislativas significativas que, sin embargo, no se estudiaron en profundidad. En el momento de redactar este informe, el Congreso no ha aprobado elementos clave de la reforma del sistema judicial propuesta. Según el sitio web del gobierno, los elementos centrales del paquete de reformas propuesto por la administración de Fox son los siguientes:

Para cumplir el objetivo de combatir eficazmente la delincuencia, tenemos que fortalecer sustancialmente a los cuerpos policíacos, para lo cual se propone:

1. Crear la Policía Federal: que fusione a la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y a la Policía Federal Preventiva (PFP).
2. Darle facultades para investigar a las policías federal, estatales y municipales, bajo las directrices que determinen los fiscales (antes Ministerio Público) y se elimina el mando orgánico del Ministerio Público sobre la policía (en ningún otro país existe esa dependencia).
3. Transformar a la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la Federación, que dirija y supervise la investigación de la policía y acuse ante los tribunales. Los fiscales conservan la dirección jurídica de la investigación y el proceso.
4. Integrar un Sistema Policiaco Nacional que contemple la creación del currículo policiaco nacional y el sistema de carrera policial, mediante la estandarización de la profesionalización y equipamiento de los cuerpos policíacos. Además integrar un

⁴⁸ La policía y los agentes del Ministerio Público, como todos los servidores públicos, están investidos de fe pública, de manera que se les supone buena fe y fiabilidad, a menos que se demuestre lo contrario. La fe pública les permite también certificar la autenticidad de documentos.

sistema de inteligencia policíaca, fusionando inteligencia criminal con inteligencia para prevención.

5. Crear el Juez de Ejecución de Sanciones, para dar garantías jurisdiccionales a la solución de conflictos y vigilancia de la ejecución de las sanciones.

Para lograr el objetivo de proteger los derechos humanos transformando el sistema procesal penal de un sistema escrito a uno oral, tenemos que:

1. Cambiar el actual sistema semi-inquisitivo escrito al sistema acusatorio, adversarial y oral. Esto fortalecerá los principios del debido proceso tanto para la víctima como para el imputado, traducándose en más transparencia, equidad entre las partes, inmediatez y publicidad.
2. Introducir expresamente la presunción de inocencia en el texto constitucional.
3. Elevar la calidad de la defensa eliminando la posibilidad de que un imputado pueda ser representado por una persona que no sea licenciado en Derecho; para ello se elimina la figura de persona de confianza.
4. Garantizar que todas las declaraciones del imputado deberán ser ante el juez y en presencia de su defensor.
5. Crear salidas alternativas al juicio penal.
6. Establecer el proceso abreviado (cuando hay acuerdo entre la defensa y la fiscalía, acerca de la imposición de la pena).
7. Crear un sistema penal judicial para los adolescentes. Se le otorgan garantías del debido proceso a los adolescentes, y se cumplen los compromisos internacionales.
8. Crear la figura de un Juez que controle el proceso entre las partes previo al juicio, para garantizar el debido proceso y el equilibrio entre las partes.⁴⁹

En 2004, Amnistía Internacional urgió por escrito a los congresistas mexicanos a que aprobasen algunos elementos importantes de la reforma como, por ejemplo, eliminar la práctica de conceder valor probatorio a las declaraciones realizadas a los agentes del Ministerio Público sin la presencia de un juez, o el requisito de que los datos deben ser presentados y examinados en audiencia pública ante un juez. Sin embargo, la organización también ha pedido que otros elementos de las propuestas sean reforzados, en especial que se eliminen las amplias excepciones a las nuevas garantías y que se introduzcan mejoras importantes en los mecanismos de rendición de cuentas internos y externos de la policía, el Ministerio Público y la judicatura para poner fin a la impunidad de los abusos.⁵⁰

⁴⁹ Véase <http://seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=105>.

⁵⁰ Memorandum al Congreso de la Unión sobre las reformas de la Constitución y del sistema de justicia penal (Índice AI: AMR 41/032/2004). Entre los graves defectos de la legislación propuesta se encuentra el amplio

Capítulo 2: Averiguación previa, aprehensión, imputación y auto de procesamiento⁵¹

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas. 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 7)

Según el artículo 16 de la Constitución, nadie puede ser detenido sin una orden judicial de aprehensión, que sólo puede ser librada cuando se haya denunciado un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y siempre que la comisión del delito y la responsabilidad probable del sospechoso hayan sido demostradas ante un juez en una averiguación previa. Cualquier persona detenida en virtud de una orden judicial debe ser puesta a disposición del juez “sin dilación alguna”. El mismo artículo contempla dos circunstancias en las que no se exige una orden judicial de aprehensión para llevar a cabo la detención: a) cuando alguien es sorprendido en el acto de cometer el delito o inmediatamente después de cometido el delito (“en flagrancia”) y debe ser puesto sin demora a disposición del Ministerio Público, o b) en casos “de urgencia”, cuando un agente del Ministerio Público puede autorizar la detención de un sospechoso de un delito grave si la autoridad judicial no está disponible para librar una orden de aprehensión.

Un sospechoso puede permanecer detenido 48 horas bajo custodia del Ministerio Público, y es en este periodo crucial cuando la policía judicial o de investigación lo interroga. Después de ese plazo deberá ser puesto en libertad o imputado (consigando) y enviado a prisión bajo la autoridad de un juez.⁵² Una excepción a esta norma es cuando el Ministerio Público está investigando casos de delincuencia organizada y puede ampliar el periodo bajo custodia a 96 horas. La contravención de estos procedimientos constituye un delito penal.⁵³

El procedimiento mediante el cual un agente del Ministerio Público presenta los cargos ante un juez y solicita una orden de aprehensión sobre la base de una averiguación previa pretende garantizar que los datos recabados son sometidos a examen e impedir que progresen acusaciones que no están adecuadamente fundamentadas. Cuando las pruebas son insuficientes para actuar, el caso se cierra o se archiva pendiente de nueva información. La elevada tasa de delitos y la escasez de recursos hacen que éste sea a menudo el destino de muchas investigaciones oficiales. La acumulación de casos puede llevar a los agentes del

régimen de excepciones previsto a la protección jurídica para las personas acusadas de delitos incluidos en la categoría especial de delincuencia organizada.

⁵¹ En el auto de sujeción a proceso el juez debe determinar si hay pruebas suficientes para ir a juicio y confirmar la detención, los términos de la caución o la excarcelación del sospechoso, ya sea incondicionalmente o pendiente una investigación posterior.

⁵² Otra excepción a esta norma es cuando un juez puede ordenar que el sospechoso permanezca detenido en arraigo por el Ministerio Público hasta un máximo de 90 días, sin cargos, en espera de que se realicen nuevas investigaciones, lo cual constituye una forma de detención administrativa. El arraigo sigue siendo ampliamente utilizado a pesar de que la Suprema Corte de Justicia resolvió en 2005 que su utilización en el estado de Chihuahua violaba el derecho constitucional a la libertad.

⁵³ Constitución mexicana, art. 16.

Ministerio Público a tomar la decisión discrecional de mantener abierta la fase de averiguaciones previas durante meses o años antes de presentar los cargos y solicitar una orden de aprehensión. Además, los agentes del Ministerio Público no están obligados a justificar sustancialmente las demoras en la presentación de cargos ante los tribunales. A consecuencia de ello, el principio de seguridad jurídica de los presuntos sospechosos puede no respetarse en la práctica.

Además, como muestra este informe, la ausencia de un control judicial efectivo e imparcial cuando se presentan los cargos puede resultar en ocasiones en la autorización de órdenes de aprehensión y enjuiciamientos sobre la base de pruebas insuficientes o falsificadas. Esto ocurre sobre todo cuando los jueces carecen de tiempo o recursos suficientes para someter a escrutinio la investigación preliminar y están sometidos a una fuerte presión para no obstaculizar los esfuerzos de la policía y del Ministerio Público para detener a sospechosos.

Cuando se libra una orden de aprehensión, pueden pasar muchos años antes de que el sospechoso sea detenido, si es que finalmente se le detiene, incluso aunque viva sin esconderse en la comunidad. El Ministerio Público con frecuencia alega que el incumplimiento generalizado de su obligación legal de ejecutar las órdenes de aprehensión es consecuencia de la falta de personal o de la fuga del acusado. Sin embargo, el resultado es que las órdenes de aprehensión a menudo se archivan y su ejecución queda al libre albedrío de la policía judicial o de los agentes del Ministerio Público, cuando no depende de decisiones políticas. El índice de ejecución de las órdenes de aprehensión varía enormemente entre estados, pero en 2000 en Oaxaca y Guerrero solo se actuó sobre el 15 por ciento de las órdenes.⁵⁴ Las razones de la demora tampoco son analizadas adecuadamente por la judicatura una vez que el sospechoso es llevado ante un tribunal.

Como muestran los casos que se exponen en este informe, en México muchos activistas políticos o sociales se enfrentan a la amenaza de cargos penales, son objeto de procedimientos de averiguación previa o viven bajo la amenaza de órdenes de aprehensión no ejecutadas durante años. Esta situación permite a las autoridades locales silenciar protestas legítimas e induce a las personas y a las organizaciones a retirar demandas sociales o a no denunciar actos indebidos por parte de la autoridad.

Auto de sujeción a proceso

Cuando un sospechoso es acusado (o consignado) y puesto bajo la autoridad de los tribunales, el juez se declara competente en el auto de radicación. Entonces el juez dispone de un máximo de 72 horas para determinar si hay base suficiente para un proceso judicial, en cuyo caso dictaría el *auto de formal prisión*, o si se debe ordenar la excarcelación del sospechoso.⁵⁵ Este periodo de tiempo puede ampliarse a 144 horas, pero sólo a petición de la defensa. Si un juez no emite un auto de formal prisión, las autoridades penitenciarias deben adoptar las medidas necesarias para poner en libertad al sospechoso. La contravención de estos plazos es

⁵⁴ Guillermo Zepeda Lecuona: *Crimen Sin Castigo, Procuración de Justicia penal y Ministerio Público en México*, CIDAC, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 208. En el caso del activista social indígena de Oaxaca Alejandro Cruz López, su detención en 2005 se produjo siete años después de la emisión de una orden de aprehensión, en 1998.

⁵⁵ Según la ley mexicana, el proceso se compone de las etapas de instrucción y juicio.

un delito punible por la ley.⁵⁶ Este periodo de tiempo constitucional es el momento crucial en el que se ejerce el control judicial, tanto para confirmar que los derechos de un detenido han sido respetados como para evaluar las pruebas presentadas en la averiguación previa del agente del Ministerio Público.

En el plazo de las primeras 48 horas después de haber sido consignado a la justicia, el sospechoso debe comparecer ante un tribunal para oír los cargos que se le imputan y hacer su primera declaración en respuesta, que recibe el nombre de “declaración preparatoria”.⁵⁷ De acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Penales, si el periodo bajo custodia del Ministerio Público excediese el plazo legal, el juez debe declarar inadmisibles la primera declaración del sospechoso por haber estado incomunicado.⁵⁸ Sin embargo, según una encuesta independiente sobre las prácticas judiciales realizado en 2002 en el Distrito Federal, estos plazos de tiempo bajo custodia eran violados de forma rutinaria impunemente. El 50 por ciento de los sospechosos permanecía bajo custodia del Ministerio Público más allá del plazo de 48 horas que marca la ley, y el 96 por ciento de esos casos eran declarados conforme a la ley.⁵⁹ Según la encuesta realizada por el CIDE en 2003, el plazo de 72 horas (o de 144) para que el juez determine la situación jurídica del sospechoso no se había respetado en el 50 por ciento de los casos.⁶⁰

En el plazo de 72 horas durante el cual el juez debe determinar si hay razones para ir a juicio, el Ministerio Público y la defensa deben presentar nuevos datos. En teoría, esto permite a la defensa demostrar que las pruebas del Ministerio Público no alcanzan el umbral de la “responsabilidad probable” y da la posibilidad a la acusación de reforzar los argumentos jurídicos presentados en la averiguación previa. La Constitución garantiza el derecho del sospechoso a acceder a toda la información que solicite para su defensa y que sea parte del proceso judicial.⁶¹ Sin embargo, organizaciones de derechos humanos y abogados han declarado repetidamente a delegados de Amnistía Internacional que las trabas burocráticas con frecuencia limitan el acceso de los abogados a las pruebas del Ministerio Público que constan en los expedientes, especialmente durante la averiguación previa. Los agentes del Ministerio Público o la policía pueden decir que los expedientes no están disponibles o que se están actualizando; también es posible que los expedientes que obran en poder del tribunal no contengan todas las pruebas presentadas por la acusación. Además, en ocasiones los acusados

⁵⁶ Constitución mexicana, art. 19.

⁵⁷ Art. 20, A, III, Constitución: “Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria”.

⁵⁸ Art. 134, Código Federal de Procedimientos Penales: “En caso de que la detención de una persona exceda los plazos señalados en el artículo 16 de la Constitución Política citada, se presumirá que estuvo incomunicada, y las declaraciones que haya emitido el indiciado no tendrán validez”.

⁵⁹ Ana Laura Magaloni y Layda Negrete, Coords.: *Justicia y Seguridad Ciudadana*, Centro de Investigación y Docencia Económicas y el TSJDF, 2002.

⁶⁰ Bergman, Marcelo, *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México. Documentos de Investigación*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2003.

⁶¹ Constitución mexicana, art. 20, A, VII: “Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso”.

no disponen de recursos económicos para hacerse con una copia del expediente, lo cual supone que su abogado depende de la buena voluntad del Ministerio Público para estudiar las pruebas. En realidad, este periodo decisivo no es suficiente para que la defensa recabe pruebas y presente testigos, sobre todo si los sospechosos no conocen los procedimientos judiciales o carecen de recursos. Es necesario localizar a los testigos y convencerlos de que comparezcan ante el tribunal, lo que a veces supone que deben recorrer grandes distancias e incurrir en gastos considerables. Los acusados más pobres, que dependen de defensores de oficio o de abogados privados de escasa cualificación, con frecuencia no presentan ninguna prueba en su defensa en la etapa en la que se decide el procesamiento. Por eso, la defensa se encuentra en grave desventaja durante la primera y fundamental etapa del proceso, lo cual socava gravemente las normas básicas de justicia procesal.

Por otro lado, la sobrecarga que soporta el sistema judicial significa que los jueces pueden tener que decidir el procesamiento de 20 imputados en sólo 3 días, lo que reduce considerablemente su capacidad para evaluar con rigor las pruebas que tienen ante sí.⁶² A consecuencia de ello, a menudo el factor determinante en muchas de las decisiones de enviar a un sospechoso a juicio es la evaluación de las pruebas realizada por el agente del Ministerio Público en las conclusiones de la averiguación previa. En muchos casos, esas mismas conclusiones también pueden constituir la base de la sentencia al final del juicio.

Mientras los imputados con más recursos tienen más posibilidades de poder garantizar su derecho a una defensa efectiva en esta etapa, para otros muchos la decisión de procesamiento puede ser una formalidad en lugar de la audiencia crucial en la que se determine la base jurídica de la causa, tanto de forma como de fondo. Además, dado que las conclusiones de la averiguación previa respecto a las pruebas son transferidas directamente al expediente, también puede ser el momento en el que el juez valide la imparcialidad y la buena fe de las pruebas del Ministerio Público. Esto es especialmente importante, ya que la sobrecarga que soportan muchos tribunales penales significa que con frecuencia los jueces no están presentes para dirigir el número limitado de audiencias públicas donde se presentan las pruebas en la etapa previa al juicio y en el propio juicio. Es una práctica rutinaria la de delegar en funcionarios judiciales la responsabilidad de documentar estas audiencias y que el juez firme el informe oficial que se adjunta al expediente. En el proceso judicial fundamentalmente escrito, el expediente, que incluye la averiguación previa del agente del Ministerio Público, contiene las pruebas que el juez evaluará al emitir su sentencia.⁶³

Los acusados con recursos suficientes para procurarse un asesoramiento legal efectivo pueden hacer uso de su derecho constitucional a disponer de “todos los datos que soliciten para su defensa” (CM 20, A, VII) e impugnar las pruebas de la acusación ante el tribunal. Sin embargo, no se exige que las pruebas presentadas en la averiguación previa sean repetidas y sometidas a contrainterrogatorio en audiencia pública, a menos que la defensa así lo requiera y los testigos acudan a las citaciones del tribunal. Por tanto, la falta de asesoramiento legal efectivo de muchos acusados significa que durante los procedimientos judiciales las pruebas

⁶² Zepeda (2004), p. 250.

⁶³ Sólo el 8 por ciento de los internos creía que el juez controlaba las audiencias; el 79 por ciento de los acusados hicieron su primera declaración judicial sin que el juez estuviese presente, Bergman, Marcelo: *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional*; CIDE 2003, p. 47.

presentadas en la averiguación previa no se impugnan o examinan suficientemente. El especialista mexicano en derecho penal, Guillermo Zepeda Lecuona, sostiene que: “Por la extensión y alcance de las atribuciones del ministerio público durante esta etapa, así como la trascendencia procesal que la legislación y los criterios jurisprudenciales otorgan a la averiguación previa, esta etapa resulta determinante para el proceso penal y para el rumbo de la impartición de Justicia”.⁶⁴

Detención preventiva

La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general (PIDCP, art. 9, 3).

El uso de la detención preventiva mientras un sospechoso está siendo procesado está muy extendido en México. En 2004, 88.000 sospechosos se encontraban en detención preventiva, lo que suponía el 42,7 por ciento de la población carcelaria.⁶⁵ A pesar de que la legislación establece que un proceso judicial penal no debe durar más de un año, y tan sólo cuatro meses para los delitos menores, estos plazos se incumplen rutinariamente sin que ello tenga ninguna repercusión sobre el proceso. En algunos estados los sospechosos pueden pasar años en detención preventiva acusados de delitos penales antes de ser finalmente absueltos y excarcelados.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció en 1988, en su informe sobre México, que: “Otra de las causas del grave hacinamiento carcelario en México, es la aplicación como regla general, de la prisión preventiva del procesado. La CIDH ha establecido que la prisión preventiva como regla de aplicación general en los procesos penales, es contraria a las normas de la Convención Americana, pues viola el derecho a la libertad personal y a la presunción de inocencia”.⁶⁶

La Constitución establece la obligación del juez de conceder la libertad bajo caución a petición del inculpado, excepto: a) en caso de delitos graves b) en casos no graves cuando el Ministerio Público demuestre que el inculpado ha sido declarado culpable de un delito grave en el pasado o constituye una amenaza para el ofendido o la sociedad.⁶⁷

Los códigos penales federal y estatales contienen una larga lista de delitos clasificados como graves. En consecuencia, el juez está obligado a ordenar la detención preventiva en estos casos y no puede establecer condiciones de caución sobre la base de una evaluación judicial de los detalles del caso o de las circunstancias del inculpado. La larga lista de delitos graves en virtud de la legislación federal y estatal puede también alentar a los agentes del Ministerio Público a presentar cargos desproporcionados con el fin de conseguir la detención del sospechoso.

⁶⁴ Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo: Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México*, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), Ciudad de México, 2004, p. 111.

⁶⁵ Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, *Myths of Pretrial detention* (Mitos de la detención preventiva), © 2005 Instituto Sociedad Abierta, p. 6.

⁶⁶ OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, septiembre de 24, 1998, párr. 233.

⁶⁷ Constitución mexicana, 20, A, I.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha definido las razones legítimas para dictar la prisión preventiva como “la presunción de que el acusado ha cometido un delito, el peligro de fuga, el riesgo de comisión de nuevos delitos, la necesidad de investigar y la necesidad de colusión, el riesgo de presión sobre los testigos, y la preservación del orden público”.⁶⁸ La legislación actual impide a los jueces, en muchos casos, valorar si se dan estas circunstancias y fomenta la utilización generalizada de la detención preventiva.

Indemnización

A pesar de que los detenidos pueden pasar meses o años bajo custodia en espera del resultado de su juicio, no existe ningún derecho a indemnización si se retiran los cargos durante el proceso o si al final son declarados inocentes. En esos casos, las autoridades consideran que la justicia ha seguido su curso. En 2002, la Constitución fue reformada de modo que la “actividad administrativa irregular” que cause daños en los bienes o derechos de los particulares es responsabilidad del Estado y éstos tendrán derecho a una indemnización.⁶⁹ Sin embargo, para obtener indemnización es preciso probar la mala fe de la acusación o que la detención preventiva fue innecesaria o excesivamente prolongada. Como demuestra el capítulo 5, la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas hace que la tarea de probar el mal proceder sea demasiado difícil como para que las demandas de indemnización puedan prosperar.

Amnistía Internacional sigue documentando con regularidad violaciones del debido proceso y abusos del sistema de justicia penal en muchos estados mexicanos. Los casos que se incluyen en esta sección son una muestra representativa de los casos que recibe la organización y ponen de relieve el uso indebido del sistema de justicia penal con el fin de conseguir la detención y procesamiento de activistas sociales o políticos y de defensores de los derechos humanos. En la mayoría de los casos los imputados fueron finalmente excarcelados gracias a los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y de los abogados defensores. Sin embargo, Amnistía Internacional no es consciente de que las autoridades hayan llevado a cabo investigaciones sobre la conducta de los servidores públicos implicados ni de que se haya sancionado a los responsables de detenciones y enjuiciamientos injustificados (una excepción es el caso de Lydia Cacho, en el cual la Suprema Corte de Justicia está llevando a cabo una investigación). La organización tampoco ha sabido de ningún caso en el que las víctimas hayan recibido reparación.

Agustín Sosa

Agustín Sosa, activista político de base del Frente Unión Huautleco, vinculado al Partido de la Revolución Democrática (PRD), fue detenido el 10 de diciembre de 2004 en su casa de Huautla de Jiménez, estado de Oaxaca. Durante los meses siguientes fue acusado de cargos penales infundados, al parecer en represalia por oponerse a la elección del gobernador del estado Ulises Ruiz Ortiz, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en julio de 2004.

⁶⁸ *Ibíd.*, nota al pie 39.

⁶⁹ Constitución mexicana, art. 113

La familia de Agustín, su abogado y simpatizantes de su causa ©AI

El 27 de julio de 2004, activistas del PRI y del PRD se enfrentaron en la ciudad de Huautla de Jiménez, cuando partidarios del PRD intentaron impedir a activistas del PRI que celebrasen un mitin político para apoyar la elección de Ulises Ruiz Ortiz. Durante el enfrentamiento, el profesor jubilado y partidario del PRD Serafín García Contreras fue apaleado hasta la muerte por varios activistas del PRI. Su asesinato fue filmado y varios activistas del PRI fueron detenidos en los días posteriores. Sin embargo, los agentes del Ministerio Público también abrieron un proceso de averiguación previa contra el activista y líder local del PRD Agustín Sosa. En la averiguación previa, la acusación argumentó que Agustín Sosa era responsable del asesinato porque “de alguna forma instigó” al PRD a cortar la ruta y, por tanto, era directamente responsable de la muerte de Serafín García Contreras. A pesar de la ausencia de pruebas que lo vincularan al asesinato o a la escena del crimen, la acusación concluyó que “haciendo un enlace lógico natural que existe entre el hecho cierto y la verdad que se busca, circunstancialmente nos llevan a la conclusión de que el inculpado Sosa es probable responsable”.⁷⁰ El juez aceptó los argumentos de la acusación sin pruebas adicionales y ordenó su detención y posterior enjuiciamiento dictando un “auto de formal prisión” por asesinato y lesiones calificadas.

Agustín Sosa y sus abogados, persuadidos de que los cargos estaban políticamente motivados, interpusieron un recurso de amparo federal contra el auto de formal prisión del juez del estado por falta de pruebas. En febrero un tribunal federal aceptó el recurso y ordenó su puesta en libertad. Sin embargo, cuando Agustín Sosa estaba a punto de abandonar la prisión, se presentaron nuevos cargos contra él por “asalto calificado” y robo con violencia. Según estos cargos, había robado una furgoneta que contenía material de construcción que debía ser distribuido por el PRI en Huautla antes de las elecciones del estado. De nuevo el juez aceptó los cargos y Agustín Sosa fue detenido preventivamente. Sus abogados defensores interpusieron un nuevo recurso federal de amparo contra el auto de formal prisión, ya que el demandante y testigo de la acusación reconoció en un contrainterrogatorio en las diligencias de instrucción que no estaba seguro de si el robo había tenido lugar realmente. El primer recurso de amparo federal presentado por el abogado del Agustín Sosa fue rechazado, pero en junio un tribunal superior federal anuló esta decisión. Finalmente, el 10 de junio de 2005, Agustín Sosa fue puesto en libertad sin cargos.

El modo en que los agentes del Ministerio Público llevaron a cabo las investigaciones y presentaron cargos infundados y no fundamentados, unido a que el juez del tribunal estatal no garantizó un escrutinio imparcial de las pruebas, permitió que los cargos contra Agustín Sosa prosperasen, lo que le valió seis meses en prisión. Tras una intensa presión nacional e internacional poniendo de relieve el uso indebido del sistema de justicia, no se presentaron más cargos contra él. Sin embargo, las autoridades locales mantuvieron que la ley se había aplicado imparcialmente y, según la información recibida por Amnistía Internacional, no se llevó a cabo ninguna investigación sobre la conducta de la policía, los agentes del Ministerio Público o los jueces implicados.

⁷⁰ Pág. XXXVII del expediente.

Felipe Arreaga Sánchez

En noviembre de 2004, la policía judicial del estado detuvo al defensor de los derechos humanos Felipe Arreaga Sánchez en su domicilio en la municipalidad de Petatlán, estado de Guerrero, por el asesinato, cometido en 1998, de Abel Bautista, hijo de un cacique local.

Felipe Arreaga, un campesino conocido por su activismo en la esfera del medio ambiente que ha hecho campaña para poner fin a la tala excesiva de bosques en la municipalidad, fue uno de los miembros fundadores de la Organización Campesina Ecologista de la Sierra de Petatlán (OCESP). En los últimos años, había trabajado con la Organización de Mujeres Ecologistas, creada por su esposa, Celsa Valdovinos.

En 1999, los activistas de la OCESP Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera fueron detenidos y torturados por miembros del ejército y obligados a confesar delitos relacionados con la posesión de armas y drogas que no habían cometido. En 2001, y tras una intensa presión internacional, los dos hombres fueron puestos en libertad. Sin embargo, ni el personal militar ni los caciques locales, que al parecer se encontraban tras la detención y enjuiciamiento de los dos hombres, han respondido de sus actos. En la orden de aprehensión contra Felipe Arreaga también se ordenaba la captura de muchos de los miembros fundadores de la OCESP, incluido Rodolfo Montiel.

A pesar de las declaraciones de los testigos en su favor, Felipe Arreaga fue llevado a juicio y puesto bajo detención preventiva por un juez sobre la base de las pruebas de la averiguación previa, una etapa en la que se produjeron graves irregularidades: hubo demoras injustificadas en la investigación y presentación de cargos; no se interrogó a los testigos ni se inspeccionó la escena del crimen hasta dos años después del suceso; uno de los sospechosos que, según los informes, fue identificado por el hermanastro de la víctima –el único testigo presencial de que se dejó constancia– ya había muerto en el momento del asesinato; y los investigadores no adoptaron medidas para establecer la veracidad del testimonio principal o comprobar el paradero de los acusados.

En enero de 2005, los abogados de derechos humanos que defendían a Felipe Arreaga presentaron testigos y una filmación en vídeo que demostraban que el inculpado se encontraba en una comunidad distante cuando se cometió el asesinato. Cuando el único testigo material (a excepción del testigo presencial) fue interrogado por el tribunal, admitió en el curso de un contrainterrogatorio que había sido obligado a inventar su declaración por orden del cacique local y de un investigador de la policía judicial. Otros testigos de la comunidad también confirmaron el buen carácter de Felipe Arreaga, frente a las pruebas presentadas en la averiguación previa. A pesar de ello, el Procurador General de Justicia del estado de Guerrero se negó a detener el proceso.

Felipe Arreaga Sánchez celebra su excarcelación con su nieta © particular

Los abogados defensores de Felipe Arreaga consiguieron atraer la atención internacional, lograron el escrutinio judicial efectivo de las pruebas de la acusación y presentaron pruebas sustanciales de descargo, lo que contribuyó a que el juez ordenase la comparecencia ante el tribunal del único testigo presencial directo y del cacique local, para ser sometidos a un contrainterrogatorio. Además, el juez visitó la escena del crimen para

comprobar los datos en que se fundamentaba la acusación. A consecuencia de ello, Felipe Arreaga fue absuelto en septiembre de 2005.

Felipe Arreaga recuperó la libertad, pero el procurador general del estado declaró que el Ministerio Público había aplicado la ley con imparcialidad. Amnistía Internacional no ha tenido conocimiento de que se hayan tomado medidas para revisar los procedimientos que condujeron a la falsificación de pruebas y al enjuiciamiento infundado de Felipe Arreaga. Además, según los informes, durante el juicio el cacique profirió amenazas contra Felipe Arreaga, lo que suscitó preocupación por su seguridad y la de sus familiares.

Víctor Ramírez de Santiago

Víctor Ramírez de Santiago es un abogado que asesora con frecuencia a las comunidades de campesinos indígenas locales en la región de Huasteca, estado de San Luis Potosí, en materia de derechos de tierras. Desde 2003 ha sido objeto de varias investigaciones judiciales y amenazado con cargos penales. El 9 de febrero de 2005 la policía lo detuvo en su oficina de Ciudad Valles, con una orden de aprehensión por “asociación delictuosa y despojo en su calidad de autor intelectual”. El agente del Ministerio Público había presentado cargos contra él por inducir presuntamente a un grupo de campesinos indígenas a ocupar ilegalmente una finca en disputa.

Un juez local había librado la orden apoyándose en las declaraciones realizadas ante el agente del Ministerio Público por varios de los 34 campesinos indígenas detenidos. Al parecer, en sus declaraciones dijeron que el abogado era su líder. Según los informes, los indígenas de Huasteca detenidos no contaron con asesoramiento jurídico ni intérpretes al realizar la primera “declaración preparatoria” ante el agente del Ministerio Público. Posteriormente, se retractaron ante un juez, y declararon que Víctor Ramírez de Santiago no había participado en la ocupación de las tierras. A pesar de ello, según los informes recibidos, el juez aceptó las declaraciones iniciales como prueba y el 15 de febrero de 2005 ordenó el enjuiciamiento de Víctor Ramírez de Santiago. La asociación delictuosa está tipificada como un delito penal grave, que lleva asociada la detención preventiva obligatoria durante el proceso, sin derecho a libertad bajo caución.

En marzo de 2005 el abogado ganó un recurso federal de amparo contra la decisión del juez del estado de procesarle. El juez federal declaró que las pruebas eran insuficientes para demostrar que era responsable de un robo. Sin embargo, el procurador estatal recurrió esta decisión. Sólo cuando el recurso fue rechazado en julio de 2005 se retiraron los cargos contra Víctor Ramírez, que fue excarcelado después de pasar seis meses bajo custodia. Amnistía Internacional cree que su detención y los cargos presentados contra él no tenían fundamento y pretendían impedir que ofreciese asesoramiento jurídico y defensa a los campesinos de la región.

A pesar de que a los campesinos indígenas se les negó el derecho a contar con intérpretes al hacer sus declaraciones, su testimonio sirvió como prueba primaria en los procesos y para imputar a Víctor Ramírez de Santiago. Sin embargo, Amnistía Internacional no ha tenido conocimiento de que las autoridades estatales hayan emprendido ninguna acción

para investigar la imputación infundada de Víctor Ramírez Santiago, excepto el compromiso expreso por parte del presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de dar instrucciones de “mantenerse alerta en el seguimiento del caso”.⁷¹

Lydia Cacho

El 16 de diciembre de 2005, la periodista y defensora de los derechos humanos Lydia Cacho fue detenida en Cancún, estado de Quintana Roo, en el refugio de mujeres que ella dirige. Varios agentes de la policía judicial del Ministerio Público del estado de Puebla viajaron a Cancún con una orden de aprehensión por el delito penal de difamación, librada por un juez de un tribunal del estado de Puebla. Un poderoso empresario local había presentado una denuncia contra Lydia Cacho por presunta difamación en su libro titulado *Los Demonios del Edén*, publicado a principios de ese año.

Los agentes que practicaron la detención trasladaron a Lydia Cacho a la ciudad de Puebla por carretera. Según la declaración de la periodista, durante el viaje de 20 horas, al parecer la policía insinuó que podía ser objeto de malos tratos, agresión sexual y “desaparición”. Al llegar a la ciudad de Puebla permaneció detenida durante varias horas antes de ser puesta en libertad bajo caución, con la orden de presentarse ante el tribunal de Puebla todas las semanas hasta que se resolviese el juicio. En enero de 2006, en vista de la profunda inquietud generada dentro y fuera del país, los procedimientos judiciales fueron trasladados al estado donde reside, Quintana Roo.

El 14 de febrero de 2006, se filtraron a los medios de comunicación grabaciones que, según los informes, contenían conversaciones telefónicas entre altos cargos del gobierno de Puebla, entre ellos el gobernador, y prominentes empresarios, incluido el denunciante en la causa contra Lydia Cacho. En una de esas presuntas conversaciones, que fue grabada antes de la detención de Lydia Cacho, el gobernador, según los informes, accedía a organizar la detención de la periodista por encargo del empresario, que, al parecer, esperaba que Lydia Cacho fuese víctima de una agresión sexual mientras permanecía detenida. La grabación provocó una ola de indignación pública ante la aparente conducta ilegal de los altos funcionarios e incrementó la preocupación por la seguridad de Lydia Cacho. También parecía demostrar que la interferencia en el sistema judicial de intereses políticos o personales sigue siendo un factor importante en las decisiones judiciales. En el momento de redactar este informe, los diputados federales están tomando medidas para juzgar al gobernador por abuso en el ejercicio de cargo público. La Suprema Corte de Justicia ha llevado a cabo una investigación cuyos resultados aún no han sido publicados.

La difamación es un delito penal en la mayoría de los estados, y en el estado de Puebla se castiga con penas de entre seis meses y cuatro años de prisión.⁷² Amnistía Internacional ha documentado en varias ocasiones el uso de las leyes sobre difamación en jurisdicciones estatales para detener y procesar a periodistas y defensores de los derechos humanos que buscan legítimamente denunciar los abusos por parte de la autoridad pública. La

⁷¹ “[...]independientemente de la libertad otorgada al abogado de referencia, he girado instrucciones al Segundo Visitador de mantenerse alerta en el seguimiento del caso”.

⁷² Art. 357, Código de Defensa Social del Estado Libre y Soberano de Puebla, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/22/524/385.htm?s=>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha pedido reiteradamente que la difamación sea un delito civil castigado con una pena no privativa de libertad. En abril de 2006, respondiendo directamente a este caso, el Congreso federal despenalizó la difamación en el código penal federal, aunque sigue siendo un delito penal en las legislaciones estatales.

Martín Barrios Hernández

El 29 de diciembre de 2005, el defensor de los derechos humanos Martín Barrios Hernández fue detenido en su domicilio de Tehuacán, estado de Puebla, acusado de chantaje. A pesar de que había numerosos indicios de que los cargos contra él habían sido inventados en represalia por apoyar a obreros que habían sido despedidos, el 4 de enero de 2006 un juez local confirmó su detención y ordenó su enjuiciamiento. El chantaje está tipificado como un delito penal grave en el código penal estatal, lo que impide a los sospechosos obtener la libertad bajo caución.

Martín Barrios Hernández es el coordinador de la Comisión de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacán, que se ocupa de defender los derechos laborales de los trabajadores de muchas fábricas textiles de Tehuacán. En 2003, la Comisión, en colaboración con la Red de Solidaridad de la Maquila, publicó un informe que destacaba el papel de la industria textil internacional y las presuntas violaciones de las normas internacionales en materia de derechos laborales.⁷³ En 2003 Martín Barrios recibió amenazas y unos desconocidos lo agredieron brutalmente, al parecer en represalia por la labor legítima de la Comisión.

En noviembre de 2005, la Comisión apoyó las protestas y acciones legales emprendidas por los trabajadores despedidos de la planta textil “Calidad de Confecciones”. El 24 de noviembre, el propietario de la fábrica presentó una querrela criminal ante la Procuraduría General de Justicia del estado. El denunciante alegó que el 22 de noviembre de 2004 Martín Barrios le pidió 150.000 pesos mexicanos a cambio de poner fin a las protestas de los trabajadores. Según el propietario de la empresa, él se negó y Martín Barrios volvió al día siguiente, lo amenazó y le dijo que había ordenado a los manifestantes que lo agredieran en su domicilio. El juez emitió la orden de aprehensión el 13 de diciembre de 2005.

Martín Barrios Hernández ©AI

Durante la instrucción, la defensa de Martín Barrios aportó pruebas que demostraban que el inculpado asistía a una reunión pública en el momento en que se suponía que se había cometido el delito, y otras pruebas de que la manifestación celebrada al día siguiente frente a la casa del propietario de la fábrica había sido pacífica. A pesar de ello, el 4 de enero el juez ordenó la custodia y procesamiento de Martín Barrios.

No obstante, este enjuiciamiento infundado provocó una oleada de indignación nacional e internacional, y el 12 de enero de 2006 el propietario de la fábrica “perdonó” a

⁷³ “Tehuacán: del calzón de manta a los blue jeans”, Martín Barrios Hernández y Rodrigo Santiago Hernández, de la Comisión de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacán, México, enero de 2003.

Martín Barrios, una fórmula jurídica para poner fin al proceso. Martín Barrios fue puesto en libertad sin condiciones y sin cargos, pero declaró que él no había cometido ningún delito del que pudiera ser “perdonado”.

El propietario de la fábrica y las autoridades del estado no reconocieron que su procesamiento había sido infundado y motivado políticamente. Según los informes, más adelante ese mismo mes, Martín Barrios y otros miembros de la Comisión fueron amenazados de muerte, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pidió al gobierno mexicano que adoptase medidas cautelares para garantizar su seguridad. En el momento de redactar este informe, Amnistía Internacional no tiene conocimiento de que se hayan adoptado medidas para hacer responder de sus actos a los responsables de que se presentaran cargos penales infundados contra Martín Barrios.

Capítulo 3: Tortura, malos tratos e impunidad

Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, art. 5, 2).

A pesar de una positiva disminución de las denuncias de tortura en los últimos años, especialmente a nivel federal, la tortura sigue siendo usada de manera extensa en muchas partes de México. El sospechoso se encuentra más vulnerable a la coacción durante el tiempo que pasa bajo custodia de la policía judicial del Ministerio Público, antes de ser puesto bajo la autoridad judicial. Es entonces cuando el sospechoso realiza su primera declaración oficial, denominada “declaración ministerial”, ante el agente del Ministerio Público. En los procedimientos judiciales es frecuente que se conceda a esta declaración un valor probatorio, a pesar de la ausencia de supervisión judicial.⁷⁴ Aunque el artículo 20.IX de la Constitución exige que el sospechoso esté adecuadamente representado por un abogado o una persona de su confianza en todos los actos del proceso, este informe muestra cómo es frecuente que se niegue a los sospechosos de haber cometido un delito la oportunidad de mantener consultas efectivas con un abogado durante la custodia previa a la firma de su primera declaración.⁷⁵

En 2003, el 34 por ciento de los internos con sentencia condenatoria que respondieron a la encuesta del Centro de Investigación y Docencia Económicas declararon que habían realizado sus confesiones encontrándose bajo custodia del Ministerio Público y, de éstos, el 35 por ciento afirmó haber confesado bajo tortura o amenazas, principalmente de la policía judicial.⁷⁶ Esto significa que quizás uno de cada nueve sospechosos se confesó culpable de un delito después de ser sometido a tortura o malos tratos.

Tras una visita realizada a México en 2003, el Comité contra la Tortura de la ONU concluyó lo siguiente respecto a la tortura: “no se trata de situaciones excepcionales o de ocasionales excesos en que han incurrido algunos agentes policiales, sino, por el contrario, que el empleo de la tortura por parte de éstos tiene carácter habitual y se recurre a ella de manera sistemática como un recurso más en las investigaciones criminales, siempre disponible cuando el desarrollo de éstas lo requiere”.⁷⁷ Amnistía Internacional continúa documentando casos de tortura en muchos estados de México.⁷⁸

⁷⁴ “[E]l Ministerio Público es el ‘representante social’ y [se presume] que indefectiblemente actúa de buena fe. De ahí que la declaración ministerial tenga tanto peso en los procesos jurisdiccionales”. Relator especial sobre la cuestión de la Tortura, informe sobre México, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párr. 41.

⁷⁵ Según la encuesta realizada por el CIDE en 2003, el 70 por ciento de los acusados no tuvo acceso a un abogado mientras permaneció bajo custodia del Ministerio Público; al 30 por ciento restante le fue asignado un abogado de oficio. *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional*, 2003, pp. 48-49.

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 46.

⁷⁷ Informe sobre México elaborado por el Comité en aplicación del artículo 20 de la Convención, y respuesta del gobierno de México, CAT/C/75, 26 de mayo de 2003, párr. 218.

⁷⁸ Los informes de Amnistía Internacional incluyen: *Abusos desoídos en Guadalajara: la resistencia a esclarecer violaciones de los derechos humanos sólo perpetúa la impunidad* (Índice AI: AMR 41/034/2004); *Mujeres indígenas e injusticia militar* (Índice AI: AMR 41/033/2004); *Juicios injustos: tortura en la administración de*

En 2003, la organización no gubernamental con base en Estados Unidos Physicians for Human Rights llevó a cabo una encuesta anónima entre casi 200 médicos forenses que trabajaban para las Procuradurías Generales de Justicia federal y estatales y realizaban los reconocimientos médicos oficiales a los detenidos. El 49 por ciento de los médicos de ámbito federal y el 58 por ciento de los médicos de ámbito estatal afirmaron que la tortura constituye un grave problema para las personas detenidas en México.⁷⁹

En noviembre de 2005, la Comisión Nacional de los Derechos humanos (CNDH) emitió su Recomendación General N° 10 en la que destacaba que la tortura sigue siendo una práctica generalizada en México. Los métodos utilizados en las 2.166 denuncias de tortura documentadas por la CNDH entre 1990 y 2004 (no se incluyen los casos denunciados ante las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos) incluían: “traumatismos por golpes con manos, pies u objetos contundentes, golpes con tablas en glúteos y oídos, asfixia o ahogamiento con aplicación de agua simple o gaseosa en nariz, boca y orejas, e inmersiones en ríos, pozos, piletas o cubetas, así como colocación de bolsas de plástico en la cabeza; descargas eléctricas en testículos, recto, pies, piernas y tórax; quemaduras con cigarrillos, con fierros calientes o escapes de motor; lesiones permanentes tales como heridas de arma de fuego; violencia sexual; suspensión colgado de los pies, los dedos o el cuello, exposición a sustancias químicas tales como la introducción de estopa con gasolina en la boca, y tortura a partir de posiciones o posturas que afectan tendones, articulaciones y músculos”.⁸⁰

Detenciones en delito flagrante

La tortura y los malos tratos normalmente se producen cuando los sospechosos son detenidos en delito flagrante, caso en que se aplica la excepción a la necesidad de contar con órdenes judiciales de aprehensión. La legislación federal y estatal que define el ámbito de aplicación de las detenciones en delito flagrante amplía el alcance de estos poderes legítimos más allá de su “sentido natural y obvio” para delitos graves, de manera que las detenciones pueden tener lugar 48 horas después del delito y hasta 72 horas después, si se trata del Distrito Federal.⁸¹ En efecto, “estos requisitos son menores que los que deben ser demostrados por el Ministerio Público para obtener de un juez una orden de aprehensión”.⁸²

El plazo de 48 horas (o de 96 horas para delitos relacionados con la delincuencia organizada) que un sospechoso puede pasar bajo custodia de la policía judicial y de los agentes del Ministerio Público es un periodo crucial para recabar pruebas que permitirán presentar los cargos. El 60 por ciento de las detenciones se practican utilizando las excepciones *en flagrante*, de modo que se evita de forma rutinaria el escrutinio judicial de las

justicia (Índice AI: AMR 41/007/2003); *Muertes Intolerables: Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua* (Índice AI: AMR 41/026/2003); *Casos de tortura Clamor por que se haga justicia* (Índice AI: AMR 41/008/2001).

⁷⁹ Dra. Michele Heisler, *Assesment of Torture and Ill Treatment of Detainees in Mexico, Attitudes and Experiences of Forensic Physicians* (Evaluación de la tortura y los malos tratos a detenidos en México, actitudes y experiencias de médicos forenses); Physicians for Human Rights; Diario de la Asociación Estadounidense de Médicos, Vol. 289 No. 16, 23 de abril de 2003.

⁸⁰ Comunicado de prensa de la CNDH sobre la Recomendación General 10, CGCP/135/05, México, D. F., a 22 de noviembre de 2005.

⁸¹ Comité contra la Tortura, CAT/C/75, 26 de mayo de 2003, párr. 177.

⁸² *Ibíd.*, párr. 178.

detenciones hasta que el sospechoso se encuentra ya bajo custodia y ha realizado su primera declaración.⁸³

El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU ha declarado que este tipo de excepciones al control judicial es “incompatible con el principio de la presunción de inocencia y genera tanto riesgos de detenciones arbitrarias como de extorsiones”, y ha pedido que la legislación que gobierna su uso se ajuste a lo dispuesto en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México.⁸⁴ El informe de 2003 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México pedía a las autoridades que se tomara, entre otras, la siguiente medida: “Delimitar el concepto de flagrancia, para adecuarlo a su sentido constitucional, en el que se permite la detención de la o el infractor por parte de cualquier persona sólo en razón de la certeza de que existe la autoría del delito”.⁸⁵ Sin embargo, ni el gobierno ni los legisladores han adoptado tales medidas y el poder judicial tampoco ha dictado jurisprudencia para hacer más estrictos los criterios para que los jueces supervisen esas detenciones y determinen su legalidad.

Jurisprudencia

A pesar del uso generalizado de la tortura y los malos tratos, el poder judicial sigue apoyando una interpretación de la regla de la inmediatez procesal que otorga mayor peso probatorio a la primera declaración tomada por el agente del Ministerio Público –la “declaración ministerial”, tomada durante la averiguación previa, cuando el sospechoso permanece bajo custodia de la policía judicial– que a cualquier otra declaración posterior prestada ante un juez o tribunal.⁸⁶ La ley establece que un juez no puede dictar una sentencia de culpabilidad sólo sobre la base de una confesión. Sin embargo, aunque las pruebas aportadas por el Ministerio Público para apoyar una confesión, como la declaración de los agentes que llevaron a cabo la detención, no prueban por sí mismas la probable responsabilidad del sospechoso, pueden utilizarse junto a una confesión obtenida bajo coacción para lograr una sentencia condenatoria.

La jurisprudencia federal refuerza aún más el valor probatorio de la información obtenida en la declaración inicial y restringe la capacidad del acusado de cuestionar la legalidad con la que fue obtenida, al recomendar a los jueces que desestimen la retracción de una confesión o las denuncias de tortura por parte de los detenidos, sobre la base de que son reacciones inevitables en los sospechosos.⁸⁷ Otra jurisprudencia permite a los jueces aceptar

⁸³ *Crimen Sin Castigo, Procuración de Justicia penal y Ministerio Público en México*, Guillermo Zepeda Lecuona, CIDAC, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 245.

⁸⁴ Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, E/CN.4/2003/8/Add.3, párr. 39 y 72.a.

⁸⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, 2.1.1.14, p. 14;

http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/

⁸⁶ Confesión, Primera declaración del Reo., Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, SJF Parte: 64. abril de 1993, Tesis: II. 2o. J/5 Página: 33. Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, SJF, Tomo XIV, julio 1994, Página 515, “Confesión, Valor de: Debe Prevaler la confesión rendida por el reo en su primera declaración ante el representante social, sobre posterior manifestación hecha en la ampliación de la declaración preparatoria, en virtud de que ésta se presume obedece solamente a un reflejo defensivo del quejoso, por ser contraria a las anteriores declaraciones y no estar apoyada por ningún otro dato, mientras que su primera declaración efectuada sin tiempo suficiente de aleccionamiento merece mayor crédito”.

⁸⁷ *Ibíd.*

confesiones aunque se hubiesen obtenido con violencia; rechazar denuncias de malos tratos aunque se hubiesen documentado durante el reconocimiento médico, a menos que el sospechoso pueda probar que un agente en concreto causó una lesión en particular; e ignorar las partes de una confesión que entren en contradicción con las conclusiones de la acusación, mientras se otorga valor probatorio a las partes que son coherentes con ellas.⁸⁸

Las organizaciones internacionales de derechos humanos han criticado reiteradamente la interpretación del principio de inmediatez procesal y el hecho de que la carga de la prueba recaer de modo excesivo sobre los imputados, quienes tienen que probar que fueron obligados a confesar mediante tortura.⁸⁹ La Comisión Interamericana de Derechos humanos ha declarado: “El Estado mexicano está concibiendo el principio de inmediatez procesal en una forma tal que, en vez de servir como una garantía procesal para los inculpados de los delitos, tiende a transformarse en su antítesis, en una fuente de abusos para los inculpados. Ello se debe a que en vez de llevar sin demora a los inculpados ante el órgano imparcial y adecuado para la cautela de sus derechos, como es el juez competente en cada caso concreto, son retenidos por 48 o 96 horas por policías judiciales sin supervisión judicial alguna”.⁹⁰ O, como otro experto jurista mexicano lo ha expresado: “cuando menos garantías tiene el acusado, mayor es el valor de las pruebas, mientras que en la medida en que cuenta con mayores garantías (ante el juez), se reduce el valor de las pruebas”.⁹¹

El relator especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura ha declarado que: “Cuando un procesado formule denuncias de tortura u otros malos tratos durante el proceso, deberá recaer en la acusación la responsabilidad de probar más allá de toda duda razonable que la confesión no se obtuvo por medios ilícitos, comprensivos de tortura u otros malos tratos”.⁹²

Las normas internacionales establecen explícitamente que ninguna confesión obtenida bajo tortura será invocada como prueba, y exigen que los responsables sean castigados. Entre ellas se encuentra la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de la ONU, que México ratificó el 23 de enero de 1986, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ratificada por México el 23 de junio de 1987. Aunque la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1991 codifica algunos de los elementos clave de las normas internacionales en caso de delitos federales, la mayor

⁸⁸ Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito. SJF Tomo 58, octubre de 1992 tesis II.30. J/35 Página 43. “Confesión. Si no se comprueba la coacción que el quejoso dice sufrió para emitirla, su retracción es insuficiente para negarles valor probatorio” Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, SJF Tomo 78, junio de 1994, tesis XX. J/61 página 81: “Confesión del coacusado. Aún cuando en autos exista certificado y fé de lesiones si no se demostró que esas alteraciones las hubiese producido la policía, tiene valor probatorio”.

⁸⁹ “La declaración del acusado, aun hecha bajo coacción tiene un valor difícilmente rebatible por otros elementos de prueba, según el criterio prevaleciente”. Relator especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura, informe sobre México, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 enero 1998, párr. 41.

⁹⁰ CIDH, Informe sobre México 1988, párr. 315.

⁹¹ Miguel Sarre, “Control del Ministerio Público”, en *Anuario de Derecho Público 1997: los controles constitucionales*, ITAM-McGraw-Hill, México, 1998, páginas 131-149.

⁹² Párr. 169, E/CN.4/2001/66/Add.2. Informe del Relator Especial, Sir Nigel Rodley, presentado en cumplimiento de la resolución 2000/43 de la Comisión de Derechos Humanos 2000/43. Visita a Brasil, 30 de marzo de 2001.

parte de la legislación promulgada por las 32 entidades que componen la federación para criminalizar la tortura en las jurisdicciones locales no cumple las normas internacionales.

Además, cuando se denuncian casos de tortura ante la policía, el Ministerio Público o las Comisiones de los Derechos Humanos, las denuncias se reclasifican de modo rutinario como delitos menores tales como abuso de autoridad o lesiones, que con frecuencia sólo dan lugar a medidas disciplinarias contra el servidor público.

La jurisprudencia que se aplica en los tribunales penales de todo el país con frecuencia socava gravemente las salvaguardias legales contra el uso de la tortura. En su último informe, de 2005, al Comité contra la Tortura, el gobierno federal ha reconocido esta anomalía. Sin embargo, destaca la reforma del sistema judicial propuesta por el gobierno, que pretendía eliminar el valor probatorio de las declaraciones realizadas ante el Ministerio Público y garantizar que sólo las declaraciones rendidas ante un juez en presencia de un abogado podrían utilizarse como prueba en el juicio.⁹³ Sin embargo, dado que esta reforma propuesta aún ha de ser aprobada, por el momento los tribunales continúan aceptando pruebas no fiables obtenidas mediante tortura, con lo que se sigue estimulando el uso de ésta como un método efectivo para recabar pruebas y en la investigación.

Testimonio pericial médico

En los últimos años, la Procuraduría General de la República (PGR) ha desarrollado procedimientos para la documentación de pruebas médicas de tortura basados en el Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (conocido como Protocolo de Estambul), aprobado por la ONU. En agosto de 2003, el Procurador General de la República ordenó a todos los funcionarios de la PGR que aplicasen los nuevos procedimientos en casos de presuntos malos tratos o tortura.⁹⁴ Varias Procuradurías Generales de Justicia de diferentes estados también están desarrollando ese tipo de procedimientos con la ayuda de la PGR. Estos procedimientos y la mejora de la formación de los médicos forenses parecen constituir un avance respecto a los anteriores, que con frecuencia condujeron a la evaluación y documentación incorrectas o inadecuadas de las pruebas de malos tratos o tortura. Sin embargo, hasta el momento no se ha llevado a cabo una evaluación independiente de la efectividad de los nuevos procedimientos para investigar las denuncias de tortura, con el fin de determinar si muchos de los obstáculos que impedían la documentación efectiva y la sanción han sido superados, especialmente los relativos a la imparcialidad de las personas responsables de llevar a cabo tal evaluación.

El defecto clave del que han adolecido repetidamente las evaluaciones médicas oficiales de las pruebas de malos tratos y tortura subsiste. Los médicos forenses forman parte del Ministerio Público y trabajan bajo las órdenes directas de los agentes de dicho Ministerio Público. Los procedimientos para investigar las denuncias de tortura o malos tratos, especialmente cuando los funcionarios implicados pertenecen al Ministerio Público, con frecuencia no cumplen los estándares de una investigación independiente e imparcial. Además,

⁹³ Informe periódico del gobierno mexicano al Comité contra la Tortura de la ONU; CAT/C/55/Add.12, 28 de febrero de 2005, Párr. 271-279.

⁹⁴ Acuerdo Oficial A/05/2003.

en la mayoría de los estados, la calidad de los servicios forenses es limitada: éstos carecen de equipamiento y personal cualificado y también de los procedimientos necesarios para garantizar la calidad, integridad y fiabilidad de las pruebas forenses oficiales. A pesar de estas limitaciones, cuando un acusado desea poner en tela de juicio las pruebas forenses de la acusación, en general el juez concede menor peso probatorio a los estudios o exámenes llevados a cabo por médicos o especialistas privados que a los exámenes realizados por los servicios forenses oficiales, lo cual dificulta enormemente el empeño de impugnar los resultados oficiales.⁹⁵ Varias organizaciones locales de derechos humanos han argumentado que esta tendencia se ha exacerbado a raíz de los aparentes esfuerzos de la PGR por promover sus nuevos procedimientos para la evaluación de las pruebas de tortura, como la norma jurídica para la aplicación del “Protocolo de Estambul”, ignorando los motivos de preocupación que existen acerca de la imparcialidad con la que se aplican los procedimientos.

En el ámbito federal, se han presentado propuestas para convertir los servicios forenses en una agencia autónoma independiente de la PGR. Sin embargo, algunos estados que han introducido reformas similares, como el de Jalisco, han conservado la potestad del gobernador para nombrar y destituir al director de este instituto, lo cual permite al ejecutivo mantener una influencia considerable sobre los servicios forenses.

Los casos que se exponen a continuación ilustran cómo el uso de los malos tratos y la tortura para obtener confesiones o declaraciones que impliquen a otros sospechosos sigue siendo un elemento crucial de muchas investigaciones penales, especialmente a nivel estatal. Estos casos son sólo una muestra de los que Amnistía Internacional ha documentado en los últimos años, pero demuestran cómo las pruebas obtenidas bajo coacción son a menudo la base primaria de la detención preventiva y posteriores sentencias condenatorias. A pesar de las pruebas convincentes presentadas por los imputados, los abogados y los expertos médicos independientes de que las pruebas se han obtenido bajo coacción, el Ministerio Público y los jueces no suelen ordenar una investigación imparcial y separada para establecer si las denuncias del acusado son fundadas. Algunos abogados defensores también disuaden a los inculpados de denunciar los malos tratos o torturas que sufrieron, y los jueces con frecuencia no adoptan medidas para evaluar el estado físico del acusado que comparece ante el tribunal a menos que éste y el abogado defensor lo planteen específicamente. Una vez que la denuncia de tortura ha sido presentada oficialmente, el inculpadado debe superar innumerables obstáculos para demostrar el fundamento de la denuncia, e incluso eso puede resultar insuficiente para que las pruebas obtenidas mediante tortura sean declaradas inadmisibles. El hecho de que los legisladores y los tribunales consideren la primera declaración ante el Ministerio Público como la prueba fundamental para poner en marcha el proceso contra sospechosos de delitos penales, sigue fomentando el uso extendido de la tortura como técnica de investigación. En los casos siguientes, Amnistía Internacional no tiene conocimiento de que ningún servidor público haya rendido cuentas por su implicación en violaciones de los derechos humanos.

⁹⁵ Según el código de procedimientos penales, cuando las conclusiones de los peritos de la acusación y la defensa discrepen, se nombrará un tercer perito para resolver la contradicción. Sin embargo, éste normalmente es un perito del Ministerio Público (CFPP, art. 236).

Víctor Javier García

En 2004, **Víctor Javier García** fue declarado culpable del asesinato de ocho mujeres en Ciudad Juárez sobre la base de una confesión obtenida, según los informes, bajo tortura. En la sentencia, el juez desestimó la denuncia de tortura en buena parte debido a que la confesión contenía detalles que encajaban con los crímenes y que sólo podían ser conocidos por el perpetrador. Sin embargo, este argumento común de utilizar el contenido de una confesión para validar su fiabilidad ignora la posibilidad de que la policía o los agentes del Ministerio Público hubiesen proporcionado esta información para garantizar la credibilidad de la confesión.⁹⁶ En la sentencia, el juez citó precedentes y literatura destacando que las denuncias de tortura realizadas por los sospechosos de haber cometido un delito son inevitables y deben ignorarse, haciendo caso omiso del principio de que tales denuncias han de ser evaluadas en las circunstancias concretas de cada caso.

Un equipo especial de expertos internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, al revisar los casos de varios hombres que fueron presuntamente torturados para confesar su participación en el secuestro y asesinato de mujeres en Ciudad Juárez, concluyó que frecuentemente la valoración de la prueba en las resoluciones judiciales era discrecional y no se sustentaba en una evaluación objetiva de los fundamentos de la prueba. Esas prácticas habían producido a menudo fallos condenatorios aparentemente erróneos sustentados en unos procedimientos de averiguación previa profundamente defectuosos (en los que las denuncias de tortura eran ignoradas).⁹⁷ El 14 de julio de 2005, Víctor Javier García fue excarcelado como resultado de una apelación por detención ilegal. Sin embargo, la apelación no consideró las denuncias de tortura, y los responsables no han comparecido ante la justicia. Los asesinos de las ocho jóvenes también siguen en libertad.

Uso de la tortura para detener y condenar a manifestantes en Guadalajara

El 28 de mayo de 2004 un grupo de manifestantes se enfrentó a la policía en Guadalajara, estado de Jalisco, al término de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobiernos de América Latina, el Caribe y la Unión Europea. Los enfrentamientos produjeron lesiones a personas y daños contra la propiedad. En respuesta, la policía detuvo a más de 100 personas durante y después de los disturbios. Posteriormente la policía hizo constar que todos los sospechosos habían sido detenidos en flagrante delito, y 45 personas fueron acusadas de delitos penales.

Dagoberto Rivera Servín, de 26 años, declaró que lo detuvieron el 28 de mayo después de los disturbios, cuando era atendido en un puesto de la Cruz Roja por heridas en la cabeza causadas por una botella. El 29 de mayo fue conducido a la Procuraduría General de Justicia del estado (PGJE), donde permaneció siete horas esposado en una celda y donde, según los informes, agentes de la policía judicial lo amenazaron y le propinaron puñetazos. Posteriormente fue trasladado a otra oficina de la PGJE donde, según los informes recibidos, volvió a ser golpeado durante el interrogatorio. El 30 de mayo firmó una confesión bajo coacción, en la que admitía haber cometido delitos penales e implicaba a otros sospechosos.

⁹⁶ Sentencia del juez competente.

⁹⁷ Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, noviembre de 2003, página 25.

Según la información disponible, no fue asistido por un defensor de oficio durante su primera declaración (“declaración ministerial”), que no se le permitió leer. Cuando compareció ante el juez declaró que lo habían obligado a firmar la confesión, que no había contado con asistencia letrada y que no se le había permitido leer su declaración. El 7 de junio, el juez ordenó su procesamiento por varios delitos, entre ellos lesiones, motín, pandillerismo y delitos cometidos contra representantes de la autoridad. A pesar de las denuncias de tortura y de violaciones del debido proceso, el juez, sin ordenar más investigaciones, consideró que su primera declaración ante el Ministerio Público tenía valor probatorio. Dagoberto Rivera Servín pasó varios meses en prisión antes de ser puesto en libertad bajo caución, en espera del resultado de su juicio que, en el momento de redactar este informe, continúa celebrándose.

Dagoberto Rivera Servín © AI

Según lo declarado por el joven de 19 años **Aarón Alejandro García García**, durante los disturbios varios agentes de la policía municipal lo golpearon y le dieron patadas. Fue detenido y conducido a la Procuraduría General de Justicia del estado, donde lo obligaron a desnudarse y lo golpearon con una pistola. Al día siguiente, él y otros detenidos fueron interrogados entre golpes y amenazas. También lo obligaron a permanecer tumbado en el suelo mientras los agentes de policía saltaban sobre él, y luego lo semiasfixiaron cubriéndole la cabeza con una bolsa de plástico. A consecuencia de esas torturas firmó una confesión, y el 31 de mayo fue acusado formalmente. Cuando compareció ante el juez, declaró que había confesado bajo tortura. Sin embargo, no se llevó a cabo ninguna investigación y su confesión sirvió para que posteriormente lo declarasen culpable de lesiones y delitos contra representantes de la autoridad. Pasó 10 meses en prisión.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos llevó a cabo una investigación y descubrió que al menos 19 de los detenidos habían sido torturados, por lo que recomendó la realización de una investigación completa, pero las autoridades del estado de Jalisco desoyeron la recomendación.⁹⁸ Amnistía Internacional también planteó el caso ante las autoridades del estado, que afirmaron que los manifestantes habían inventado las denuncias de tortura. Las autoridades federales han declarado que no tienen jurisdicción sobre el caso. Amnistía Internacional no tiene conocimiento de que ningún servidor público haya sido sometido a procedimientos penales o disciplinarios por los abusos.

Personas de origen centroamericano en Saltillo, Coahuila, contando sus experiencias a delegados de AI. Los migrantes indocumentados son vulnerables frente a los abusos por parte de la policía y los guardias de seguridad privada, pero rara vez presentan denuncias. © AI

⁹⁸Informe Especial de la CNDH relativo a los hechos de violencia suscitados en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de mayo de 2004, con motivo de la celebración de la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea., *Gaceta de la CNDH*, No. 169, agosto de 2004.

Capítulo 4: El derecho a una defensa efectiva

Los servicios de las defensorías públicas y de los asesores jurídicos (para una serie restringida de cuestiones) son los únicos servicios de asistencia letrada que brinda el Estado. Aunque da la impresión que se han adoptado medidas para mejorarlas, no deja de ser motivo de preocupación la mala calidad de los servicios ofrecidos por los defensores públicos, en especial en los Estados. Entre las razones de esta situación cabe citar la falta de mano de obra, el exceso de trabajo y la escasa competencia o experiencia, sobre todo a nivel local.⁹⁹

Toda persona detenida o expuesta a una posible acusación penal tiene derecho a la asistencia de un abogado de su elección. Si no dispusiese de medios económicos para contratar a un abogado, le será asignado asesoramiento efectivo y cualificado. Se le debe proporcionar también el tiempo y las condiciones necesarias para comunicar con su abogado. La persona tendrá acceso a un abogado inmediatamente.¹⁰⁰ El derecho internacional de los derechos humanos también establece otros derechos relacionados que refuerzan el derecho a una defensa efectiva y que entran en vigor en cuanto se produce la detención:

- el derecho a ser informado de inmediato de las razones de la detención;
- el derecho del sospechoso detenido a ser informado de sus derechos y de cómo hacerlos efectivos, incluido el derecho a que se le notifique el derecho a contar con asesoramiento jurídico;
- el derecho a ser informado inmediatamente de los cargos que se le imputan;
- el derecho a ser informado de lo anterior en una lengua que el detenido pueda comprender, y a disponer de un intérprete competente para garantizar este derecho;
- el derecho a comunicarse con el mundo exterior y a no ser recluido en régimen de incomunicación durante un periodo prolongado;
- el derecho a guardar silencio.¹⁰¹

La Constitución mexicana garantiza muchos de estos derechos, incluido el derecho a una defensa adecuada. “Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su

⁹⁹ Párr. 184, Informe del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la independencia de jueces y magistrados, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002.

¹⁰⁰ Capítulo 3, *Juicios Justos: Manual de Amnistía Internacional*, publicado por primera vez en diciembre de 1998, Índice AI: POL 30/002/1998; art. 1, Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990; art. 17, Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, aprobado por la Asamblea General, resolución 43/173 de 9 de diciembre de 1988.

¹⁰¹ PIDCP (artículos 9.2 y 14.3.a); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 7.4 y 8.2.b); Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, aprobado por la Asamblea General en su resolución 43/173 de 9 de diciembre de 1988.

favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio.”¹⁰² Sin embargo, los códigos de procedimientos penales no identifican “el inicio de su proceso” con el momento de la detención. En consecuencia, la práctica de los agentes del Ministerio Público, que los tribunales aceptan sistemáticamente, consiste en permitir el acceso a un abogado cuando por vez primera lo exige la ley, es decir, cuando el acusado rinde declaración ante el Ministerio Público o comparece ante un juez. Por ello, cuando un sospechoso es detenido en delito flagrante, normalmente se le niega el acceso a la defensa durante las horas que permanece en manos de la policía encargada de hacer cumplir la ley y de la policía judicial durante el interrogatorio previo a su primera declaración ante el agente del Ministerio Público.

Además, la investigación realizada por Amnistía Internacional (apoyada por la encuesta del CIDE) indica que en muchos estados se niega de forma habitual el acceso a la asistencia letrada, o este acceso es deficiente, incluso cuando el detenido realiza la primera declaración ante el fiscal o el juez, a pesar de que las leyes de procedimiento penal exigen la presencia del abogado en estas etapas del proceso.¹⁰³ Ello socava gravemente el derecho a un juicio justo y tiene un efecto desproporcionado sobre las personas más pobres y menos preparadas para entender los cargos penales y defenderse contra ellos.

Una declaración realizada por un imputado ante un agente del Ministerio Público o ante un juez sólo debe admitirse como prueba en la instrucción o juicio si el acusado contó con la asistencia de un abogado defensor o de una “persona de su confianza” y fue debidamente informado de los procedimientos y del proceso.¹⁰⁴ Para determinar el cumplimiento de estas obligaciones, los tribunales verifican la presencia de la firma del abogado o de la “persona de su confianza” en el expediente oficial. Sin embargo, varios acusados en distintos casos han informado a Amnistía Internacional de que cuando hicieron su primera declaración en una concurrida Procuraduría General de Justicia no tuvieron oportunidad de consultar con el defensor público que firmó su declaración.

Toda persona acusada de un delito penal debe contar con el tiempo y los medios adecuados para consultar con un abogado a fin de preparar su defensa. Además, debe tener oportunidad de presentar pruebas en su descargo y de contestar y someter a contrainterrogatorio las pruebas de la acusación en audiencia pública.¹⁰⁵ Sin embargo, según un estudio realizado en 2003 en los estados de Morelos y Estado de México y en el Distrito Federal, sólo uno de cada diez personas bajo sospecha fue autorizado a consultar con sus abogados antes de hacer su primera declaración.¹⁰⁶

¹⁰² Constitución mexicana, art. 20, A, IX.

¹⁰³ Bergman, Marcelo: *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*. Documentos de Investigación. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003.

¹⁰⁴ Constitución mexicana, art. 20, A, II; Código Federal de Procedimientos Penales, art. 287.

¹⁰⁵ Artículo 14.3.b del PIDCP, artículo 8.2.c de la Convención Americana.

¹⁰⁶ Bergman, Marcelo, CIDE, 2003.

La mayoría de las personas sospechosas de haber cometido un delito penal carecen de los conocimientos o recursos económicos necesarios para disponer que un abogado privado asista a su primera declaración ante el agente del Ministerio Público. En varios casos de los que ha tenido conocimiento Amnistía Internacional, los agentes del Ministerio Público sólo permitieron que los acusados fuesen representados por defensores de oficio durante las declaraciones iniciales, impidiendo el acceso a los abogados privados. A consecuencia de ello, los imputados dependen de que el agente del Ministerio Público asigne un defensor de oficio o “una persona de su confianza [del acusado]” que se encargará de su asesoramiento jurídico.

No se exige que la “persona de su confianza” tenga preparación jurídica alguna ni que conozca previamente al acusado, lo que contraviene la disposición del derecho internacional de los derechos humanos que protege el derecho a una defensa efectiva.

Defensores públicos

Los instrumentos internacionales de derechos humanos exigen a las autoridades que garanticen que los abogados de oficio tienen la experiencia y competencia que requiera el tipo de delito del que su cliente es acusado.¹⁰⁷ Las autoridades tienen una obligación especial de adoptar medidas para garantizar que el acusado cuenta con una representación eficaz.¹⁰⁸ Si el abogado designado no es eficaz, las autoridades deben garantizar que cumple con sus obligaciones o sustituirlo.¹⁰⁹

Sin embargo, en México con frecuencia esto no sucede. Según Naciones Unidas, la defensoría pública adolece de deficiencias muy graves en los 31 estados y en el Distrito Federal de México, de modo que las personas más desfavorecidas cuentan con la peor defensa, lo que socava gravemente la justicia de los procedimientos judiciales.¹¹⁰

En los últimos años, tras las reformas federales que condujeron a la creación del Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP), se han producido mejoras en la calidad y la capacidad de la defensoría pública federal. Varios gobiernos estatales han emprendido reformas similares, haciendo de la Oficina de la Defensoría Pública una agencia autónoma dentro de la judicatura. Sin embargo, en muchos estados los defensores públicos continúan respondiendo directamente ante la Secretaría de Gobierno local o ante otras autoridades del ejecutivo. A nivel federal, el IFDP ha recibido mayores recursos para la contratación, formación, condiciones de empleo y supervisión de los defensores públicos, con el fin de aproximar su estatus al de los agentes del Ministerio Público. Sin embargo, en la mayoría de

¹⁰⁷ Principio 6 de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados.

¹⁰⁸ *Kelly v. Jamaica* (253/1987), 8 de abril de 1991, Informe de la Comisión de Derechos Humanos, (A/46/40), 1991, en 248, párr. 5.10.

¹⁰⁹ Causa Artico, 13 de mayo de 1980, 37 Ser. A 16.

¹¹⁰ 2.2.2.9 Fortalecimiento de la defensoría pública, página 13, Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México, OACNUDH, 2003: “En general, en las entidades federativas las defensorías funcionan de manera muy deficiente. Cuentan con muy poco personal, extraordinariamente mal pagado y con excesivas cargas de trabajo. Es un hecho de conocimiento público que muchas veces los abogados de oficio se presentan solamente a firmar las diligencias a las que ni siquiera han asistido, su actuación no constituye una verdadera defensa del procesado o procesada, sino una formalidad que se debe cumplir, pero sin ningún contenido real. En raras ocasiones interponen algún recurso y se limitan a hacer lo mínimo. Se puede afirmar que la mayoría de la gente pobre que se ve obligada a recurrir a la defensoría de oficio, no tiene defensa en un juicio penal”.

los estados no se ha producido una inversión comparable o una mejora del servicio prestado. A consecuencia de ello, los defensores públicos rara vez ganan un caso; según un defensor público del Distrito Federal, la proporción era de tan sólo 6 casos ganados de cada 100.¹¹¹

En 2001, una serie de reformas constitucionales garantizaron el derecho de 13 millones de indígenas mexicanos a ser representados por un abogado que conozca su lengua y su cultura.¹¹² Según un censo realizado por el IFDP, en 2004 sólo había 82 abogados con la cualificación exigida. Al parecer, el Instituto está aumentando los recursos para que los defensores públicos puedan cumplir este requisito.

A pesar de que la Constitución y los códigos de procedimientos penales incluyen el derecho a una defensa “adecuada” y exigen a los abogados defensores que lleven a cabo un número mínimo de acciones en defensa de sus clientes, es extremadamente difícil probar durante el proceso de apelación que esta exigencia no se cumplió. Un ejemplo de ello es que la existencia de un acta judicial firmada de la declaración del sospechoso es considerada como prueba de que el acusado tuvo acceso a un abogado, sin que se exija una verificación de que se defendieron los intereses del cliente. Los legisladores no han fijado estándares suficientemente altos para el derecho a una defensa efectiva en los códigos penales, y los tribunales superiores federales no han establecido jurisprudencia para garantizar que el derecho a una defensa adecuada cumple las normas exigidas por el derecho internacional, especialmente en el periodo de detención preventiva bajo custodia de la policía judicial.

Defensa privada

Contratar un abogado defensor privado es el único medio alternativo de evitar la a menudo inadecuada asistencia jurídica proporcionada por muchos defensores de oficio. Las familias de los detenidos con escasos recursos pueden endeudarse considerablemente para contratar un abogado privado. Sin embargo, el servicio que se ofrece es extremadamente variable, sin que haya prácticamente ningún medio de hacer responder a los abogados por una conducta indebida. En 2002, el relator especial de la ONU sobre la independencia de magistrados y abogados se mostró muy crítico con la organización de la profesión jurídica y pidió un cambio “a fin de ganarse el respeto del Gobierno y de la sociedad en general por su integridad, independencia y obligación de rendir cuentas”.¹¹³ No se ha producido ningún progreso digno de consideración en la aplicación de esta recomendación.

El hecho de que las autoridades de México no hayan incorporado y aplicado efectivamente en la legislación federal y estatal sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, unido a la insuficiente atención que se presta al derecho internacional de los derechos humanos en la formación de los abogados, dan lugar a que los abogados defensores y los jueces sean reacios a basar sus argumentos jurídicos en la protección más

¹¹¹ “Falta preparación a defensores de oficio”, *Reforma*, 26 de mayo de 2005, <http://www.reforma.com/justicia/articulo/527953/>.

¹¹² Constitución mexicana, art. 2. A VII. En 2002 se reformó el artículo 15 del Código Federal de Procedimientos Penales para exigir que los acusados indígenas fuesen asistidos por abogados con pleno conocimiento de su lengua y su cultura.

¹¹³ Relator especial sobre la independencia de magistrados y abogados, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párr. 181.

amplia ofrecida por los instrumentos internacionales de derechos humanos, y que prefieran referirse exclusivamente a la legislación y jurisprudencia nacional y local.

Los pueblos indígenas y su derecho a un intérprete

Las normas internacionales mínimas para un juicio justo exigen que toda persona acusada de un delito sea asistida de forma gratuita por un intérprete o traductor si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal.¹¹⁴ Las violaciones generalizadas de este derecho llevaron al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU a recomendar al gobierno mexicano “que garantice el derecho de los pueblos indígenas al uso de intérpretes y de defensores de oficio conocedores del idioma, cultura y costumbres de las comunidades indígenas en el transcurso de procedimientos judiciales”.¹¹⁵

Los miembros de los grupos marginados que sufren discriminación, como los pueblos indígenas, son especialmente vulnerables a los abusos contra el derecho a una defensa efectiva. Como el propio gobierno mexicano ha reconocido: “los juicios en que se ven involucrados los indígenas están con frecuencia plagados de irregularidades, no solamente por la falta de intérpretes y defensores capacitados, sino también porque el Ministerio Público y los jueces suelen ignorar las costumbres indígenas. En ocasiones las sentencias dictadas están fuera de toda proporción con los delitos imputados”.¹¹⁶

El derecho a un intérprete está garantizado formalmente durante la averiguación previa y el juicio.¹¹⁷ En el caso de los pueblos indígenas, la ley también establece que el abogado defensor y el intérprete deben tener pleno conocimiento de la lengua y cultura del acusado y que el juez debe tener en cuenta las circunstancias sociales, culturales y económicas específicas de un acusado indígena.¹¹⁸ Sin embargo, el relator especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, durante su visita a México en 2003, encontró que “muchos indígenas indiciados se encuentran desamparados ante los agentes del ministerio público o el juez por no hablar o entender el castellano y no contar con un intérprete en su lengua, a pesar de que la ley establece este derecho”.¹¹⁹ Amnistía Internacional recibe a menudo informes, como los que se incluyen en este documento, que indican que el derecho a un intérprete no ha sido respetado en la práctica, especialmente durante el periodo que el detenido pasa bajo custodia del Ministerio Público.

Como indican los casos incluidos en esta sección, si desde el principio el inculpado no manifiesta claramente que desea la asistencia de un intérprete, posteriormente el juez puede considerar que dicho inculpado comprendía los procedimientos y no necesitaba

¹¹⁴ PIDCP, art. 14.3f; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8.2.a.

¹¹⁵ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/MEX/CO/15 (2006), marzo de 2006, párr. 13.

¹¹⁶ Informe presentado por el gobierno mexicano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/473/Add.1, mayo de 2005, párr. 167.

¹¹⁷ Código Federal de Procedimientos Penales, art. 124 Bis.

¹¹⁸ *Ibíd.*, art. 146.

¹¹⁹ Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003, párr. 29.

intérprete, e incluso que el indiciado no era en realidad indígena. En tales casos puede ser difícil ganar un recurso por violación de este derecho esencial al debido proceso o conseguir que las declaraciones efectuadas sin un intérprete sean declaradas inadmisibles como prueba. En realidad, en todos los procedimientos judiciales la carga de la prueba debe corresponder al Estado, que debe demostrar que el acusado ha tenido acceso a un intérprete y entiende por completo el proceso.

En los últimos años, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI), un organismo gubernamental que promueve los derechos de los indígenas y su desarrollo, ha intentado mejorar la dotación de intérpretes y abogados a nivel federal y estatal que hablen y entiendan las lenguas y culturas indígenas locales, y en algunos estados se han creado Defensorías del Indígena integradas por especialistas. La CNDPI contribuyó a garantizar la asistencia de intérpretes en 287 casos en 2003.¹²⁰ Sin embargo, esto es insuficiente para atender el número de imputados indígenas sólo a nivel federal.

En los últimos años, en reconocimiento de las injusticias que con frecuencia sufren los indígenas en el sistema de justicia, el gobierno federal y algunos gobiernos estatales, en colaboración con la CNDH, al parecer han concedido la libertad anticipada a varios presos indígenas declarados culpables de delitos menores.¹²¹ La directora de la CNDPI también ha anunciado recientemente el desarrollo de formas de justicia alternativa en las comunidades indígenas para tratar delitos menores. Aunque estas medidas son positivas, no abordan muchos de los problemas subyacentes de exclusión social que afectan a las comunidades indígenas, ni la discriminación directa o indirecta que los indígenas sufren cuando entran en contacto con el sistema de justicia y que puede provocar graves errores judiciales.

Los tres casos que se exponen a continuación son ejemplos de la negación continuada de los derechos al debido proceso a indígenas sospechosos de haber cometido algún delito, en especial el derecho a contar con un intérprete y un abogado que hable y entienda su lengua y su cultura. Estos casos también ilustran cómo los defensores públicos asignados a los inculpados más desfavorecidos con frecuencia no defienden con eficacia sus derechos o no representan los intereses de su cliente en el proceso judicial. A pesar de ello, es extremadamente difícil demostrar lo inadecuado de la defensa y probar la falta de fiabilidad de las pruebas de cargo.

Felipe García Mejía, de 17 años de edad, y su hermano mayor, Eduardo García Mejía, ambos pertenecientes a una comunidad indígena mazateca del estado de Oaxaca, fueron detenidos en Ciudad de México el 2 de enero de 2004, en relación con un robo, y conducidos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Según las investigaciones realizadas posteriormente por la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), aunque los dos hermanos apenas hablaban el español y no sabían leer, en ningún momento se les facilitó un intérprete. Cuando fueron inculpados, el juez ordenó su enjuiciamiento y prisión preventiva para ambos en una prisión de adultos. El 16 de enero, otro interno mató a

¹²⁰ Párr. 81, Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 9 de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación. CERD/C/473/Add.1.

¹²¹ En cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las autoridades ejecutoras federales y estatales ordenaron la liberación anticipada de 1.206 presos indígenas en 2002 y de 688 en 2003. Párr. 180 CERD/C/473/Add 1.

Felipe García Mejía. Según Eduardo García Mejía, cuando se encontraba bajo custodia del Ministerio Público le obligaron a firmar una declaración que no pudo leer y, cuando compareció ante el tribunal, el juez no tuvo en consideración la ausencia de un intérprete. Cuando la CDHDF investigó el caso, el juez justificó el incumplimiento del derecho a un intérprete declarando: “los agraviados hablaban y entendían perfectamente el español porque los policías que los detuvieron no realizaron una manifestación contraria”.¹²² La CDHDF también comprobó que, cuando realizaron su primera declaración, el agente del Ministerio Público no hizo ninguna referencia a la etnia, raza o lengua de los acusados. Además, concluyó que tanto el procurador como el juez y el defensor público habían hecho dejación de su responsabilidad legal de comprobar la edad de Felipe antes de enviarle a una prisión de adultos.

Ricardo Ucán Seca, miembro de una comunidad indígena maya, fue detenido y declarado culpable del asesinato de un vecino, Bernardino Chan Ek, en Akil, estado de Yucatán, el 5 de junio de 2000. En su primera declaración, Ricardo Ucán dijo que entendía y hablaba sólo un poco de español y que no sabía ni leer ni escribir. No se le asignó un traductor y su defensora de oficio no participó en el proceso de forma perceptible ni firmó el acta de su declaración. Cuando compareció ante el juez, Ricardo Ucán declaró que había disparado a Chan Ek en defensa propia. El juez no tuvo en consideración la ausencia de la firma de la defensora de oficio en el acta de la declaración (que fue misteriosamente enmendada en copias posteriores) y tampoco facilitó un intérprete al acusado. Durante el juicio, se concedió valor probatorio a la primera declaración realizada ante el Ministerio Público. La defensa de oficio no contestó esta circunstancia ni alegó que Ricardo Ucán hubiese actuado en defensa propia. El acusado fue declarado culpable de asesinato con premeditación y condenado a más de 20 años de cárcel.

Los recursos presentados ante el Tribunal Superior de Justicia del estado y el juzgado federal de distrito (en amparo) contra la sentencia fueron rechazados porque Ricardo Ucán no informó al agente del Ministerio Público o al juez de que necesitase un traductor, no había pruebas suficientes para probar su conocimiento limitado del español y tanto el juez como el agente del Ministerio Público hablaban algo de maya. Además, los tribunales de apelación no consideraron que el juez o el agente del Ministerio Público hubieran debido asegurarse de que el acusado entendía por completo los procedimientos judiciales, y decretaron que el traductor es para beneficio del juez, no del acusado.

A pesar de reconocer que Ricardo Ucán Seca hablaba maya y sólo algo de español, las sentencias en apelación también resolvieron que no se había probado que Ricardo Ucán Seca perteneciese a una comunidad indígena con costumbres claramente específicas y, por tanto, no existía la obligación de garantizar el derecho a un intérprete. Esta conclusión parece utilizar el artículo 2 de la Constitución –que reconoce que los pueblos indígenas tienen sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas– como criterio mediante el cual el tribunal puede determinar qué acusado es indígena y, por tanto, merecedor de un intérprete. La sentencia parece socavar el derecho a un intérprete de todo inculpado que no entienda o hable suficientemente la lengua que utilice el tribunal.

¹²² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=bol6004>.

Ricardo Ucán sigue en prisión. La organización local de derechos humanos Grupo Indignación y la Comisión de Derechos Humanos del estado de Yucatán han llevado el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En diciembre de 2001, tres indígenas tzotzil –**Vicente López Pérez** y sus dos hijos, **Vicente López Rodríguez** y **Mariano López Rodríguez**, este último de 17 años de edad– fueron detenidos en Simojovel de Allende, estado de Chiapas, acusados de asesinato y robo. A pesar de que, según los informes, fueron torturados por miembros de la policía judicial del estado (la Agencia Estatal de Investigación), en sus declaraciones ante el agente del Ministerio Público y ante el juez los tres negaron su participación en los crímenes. Vicente López Pérez fue puesto en libertad sin cargos, pero sus hijos fueron imputados. En 2002, a pesar de que existían indicios de que los agentes del Ministerio Público habían alterado las declaraciones de testigos clave, Vicente López Rodríguez fue declarado culpable de asesinato y robo y condenado a 12 años de prisión. Su hermano, Mariano López Rodríguez, fue declarado culpable por el Consejo del Menor y condenado a 5 años.

En 2002 Vicente López ganó un recurso sobre la base de que cuando realizó su declaración inicial el intérprete no firmó el acta, y se ordenó la celebración de un nuevo juicio. En 2003, la organización de derechos humanos Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, que había presentado originalmente la denuncia en nombre de la familia, asumió la defensa jurídica de Vicente López y Mariano López, después de concluir que no habían tenido una defensa efectiva. Los nuevos abogados presentaron testigos que declararon que Vicente López se encontraba en otro lugar en el momento de cometerse los delitos; demostraron que la policía y los agentes del Ministerio Público siguieron presentando cargos de robo incluso después de que los denunciantes los informasen de que en realidad no les habían robado dinero; que los únicos testigos presenciales no habían identificado a los hermanos (en el primer juicio estos testigos nunca fueron sometidos a un contrainterrogatorio); y que se habían alterado declaraciones con líquido corrector para implicar falsamente a los acusados.

En noviembre de 2005 Mariano López salió en libertad incondicional después de ganar un recurso federal que se basó en la ausencia de una defensa adecuada. En marzo de 2006 Vicente López ganó su recurso, basado en la falta de pruebas. Amnistía Internacional no ha tenido conocimiento de que las autoridades hayan revisado el caso para establecer si los servidores públicos implicados en la acusación y condena incurrieron en alguna responsabilidad penal o administrativa.

Capítulo 5: Impunidad y rendición de cuentas

Un obstáculo clave para poner fin a la impunidad y garantizar la aplicación imparcial y efectiva de la justicia es que los servidores públicos que han cometido abusos o no han cumplido con diligencia su deber de investigar los delitos –con independencia de que hubiesen sido cometidos por agentes no estatales o por otros servidores públicos– no sean obligados sistemáticamente a rendir cuentas.

La discriminación contra los sectores marginados y vulnerables de la sociedad, que con frecuencia socava el acceso a la justicia, también tiende a limitar el acceso a estos mecanismos de rendición de cuentas. Amnistía Internacional viene documentando regularmente casos de indígenas que solicitaron infructuosamente la intervención oficial por abusos sufridos a manos de servidores públicos o de caciques; de mujeres que solicitan reparación por la ineficacia del estamento público a la hora de investigar denuncias de violencia; o de migrantes indocumentados que tienen miedo de presentar denuncias contra los servidores públicos que cometieron abusos.

En Ciudad Juárez y Chihuahua, muchos de los responsables del asesinato y secuestro de 400 mujeres desde 1993 han evitado ser identificados y procesados. Como mínimo, esto puede atribuirse a la falta de la diligencia debida, durante varios años, de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del estado responsables de la investigación. La reciente revisión federal de estas investigaciones concluyó que 177 funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del estado pueden haber incurrido en delitos disciplinarios o penales por su forma de llevar las investigaciones. A pesar de ello, las autoridades del estado no han procesado satisfactoriamente a ningún responsable.

Aunque durante los últimos diez años se ha avanzado en el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas para exponer los abusos y permitir a las víctimas presentar denuncias contra los servidores públicos, los progresos han sido insuficientes para superar muchos de los obstáculos que suelen impedir que los responsables rindan cuentas de sus actos. La persistente falta de confianza pública, especialmente en las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley y de la policía judicial, indica lo limitado de los avances en este campo.

Mecanismos nacionales de rendición de cuentas:

1. Reparación a través de los tribunales, en especial peticiones de amparo.
2. Procedimientos disciplinarios internos de las instituciones responsables del presunto abuso.
3. Investigaciones penales dirigidas por el Ministerio Público.
4. Una denuncia ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o la red de 32 Comisiones de los Derechos Humanos locales.

1. Amparo y apelación

El poder judicial es responsable de determinar la legalidad de las órdenes de aprehensión y de las detenciones; de establecer las condiciones de la detención preventiva o la libertad bajo caución; de evaluar las pruebas con el fin de enviar a juicio a un sospechoso; de declarar culpable o absolver a un sospechoso al final del juicio; y de dictar las sentencias. El acusado puede apelar estas decisiones judiciales. Sin embargo, una apelación frecuentemente es considerada como un mecanismo menos efectivo que un recurso de amparo federal, en particular en las jurisdicciones estatales. Esto es porque el poder judicial federal es generalmente percibido como más imparcial y porque el recurso determina si la acción de un servidor público o una institución oficial viola las garantías protegidas en la Constitución, en vez de evaluar la aplicación de legislación secundaria. La legislación que regula el recurso de amparo faculta a los tribunales federales de revisar la acción cuestionada y emitir un fallo de nulidad. Esta determinación tiene el efecto de obligar a la autoridad a no llevar acabo la acción cuestionada y reestablecer las garantías violadas.¹²³

Si el recurso de amparo prospera, puede revocar una decisión o una orden judicial de un tribunal inferior y exigir el restablecimiento de los derechos vulnerados, permitiendo la suspensión de una orden de aprehensión o el levantamiento del auto de formal prisión. En casos como el de Agustín Sosa o Víctor Ramírez de Santiago el recurso de amparo fue imprescindible para asegurar acceso a la justicia que las autoridades estatales habían negado.

Sin embargo, este tipo de recurso no aborda la posible responsabilidad penal de los funcionarios que pueden haber cometido violaciones de derechos humanos, dejando sin contestación las quiebras en los procedimientos y en la ética que son comunes en el sistema de justicia penal, especialmente a nivel estatal, y que dan lugar a los abusos. También se ha alegado que la extraordinaria capacidad de la justicia federal, a través del recurso de amparo, para invalidar todas las decisiones de un tribunal estatal ha impedido que se preste la atención necesaria a estos tribunales para garantizar mayor imparcialidad y eficacia.¹²⁴ Además, un recurso de amparo puede pasar muchos meses en los distintos tribunales, es caro y, para prosperar, normalmente requiere un experto abogado privado. El estado sólo proporciona servicios de defensoría pública para los tribunales inferiores y para recurrir en primera instancia, no para el recurso de amparo, lo cual significa que los acusados más pobres dependen de la justicia que puedan obtener en la jurisdicción estatal.

Aunque un recurso de amparo también puede funcionar como una petición de hábeas corpus contra la desaparición forzada o la detención ilegal, no es necesariamente efectivo, ya que uno de los requisitos legales para recurrir a un amparo es que el solicitante debe declarar dónde se encuentra el detenido y qué autoridad fue la responsable de la detención. Ésta es precisamente la información que puede no estar a disposición del solicitante, cuando es por ejemplo un miembro de la familia. Además, una vez que un sospechoso ha sido enviado

¹²³ Este informe no analiza en detalle los distintos aspectos del recurso en amparo.

¹²⁴ “[P]arece haber generado un relativo descuido de la justicia local: si todo puede terminar en los tribunales federales, no hay muchas razones para invertir en justicia local”. Informe sobre Desarrollo Humano México 2004, © 2005 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, <http://saul.nueve.com.mx/informes/index.html>, p.156.

formalmente a juicio con un auto de formal prisión, la jurisprudencia federal impide un pronunciamiento en amparo acerca de la legalidad de la detención original.¹²⁵

Durante varios años se ha debatido una posible reforma de la legislación en materia de amparo. Sin embargo, aún no se han producido resultados y tampoco está claro qué efecto, si es que hay alguno, tendrían las reformas propuestas en lo que respecta a la ampliación del acceso a la justicia.

2. Investigaciones disciplinarias o administrativas

Las leyes que gobiernan la administración pública a nivel federal y estatal establecen órganos de control internos, las contralorías, para evaluar y supervisar las instituciones públicas, así como para recibir las denuncias de los ciudadanos. La Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y las normas y códigos que regulan la actuación de todas las instituciones públicas a nivel federal y estatal, incluidos la policía, el Ministerio Público, el poder judicial o las Oficinas de la Defensoría Pública, establecen las normas de conducta de los servidores públicos.

Los códigos legales de conducta exigen a todo servidor público que crea que se le ha ordenado transgredir la ley, que informe por escrito directamente al director de la institución. El servidor público también está obligado a comunicar al superior jerárquico las quebras de la ley perpetradas por sus colegas.¹²⁶ Todas las instituciones están obligadas a establecer sus propios mecanismos de control internos para supervisar el funcionamiento institucional, investigar las denuncias contra los servidores públicos y administrar sanciones disciplinarias cuando proceda. Cuando las denuncias de mal proceder sean de índole penal, el caso debe referirse también a la Procuraduría General de Justicia de la jurisdicción respectiva para que se inicie una investigación penal.

En los últimos años se han realizado esfuerzos a nivel federal para mejorar la imparcialidad y la credibilidad de estos mecanismos de control interno con procedimientos reforzados. Normalmente la tarea de control es realizada por servidores públicos a tiempo completo, que llevan a cabo las investigaciones, y por comités compuestos de altos funcionarios institucionales, que reciben las denuncias y evalúan las pruebas. Sin embargo, estos mecanismos no están abiertos al escrutinio público y generalmente no incluyen a representantes de la sociedad civil u otros agentes de control independientes que podrían reforzar su imparcialidad y generar confianza pública.¹²⁷

A nivel federal, se han producido mejoras en lo que se refiere a la publicación de parte de la información básica relativa a las investigaciones disciplinarias internas, pero ésta

¹²⁵ “Ratificación de la detención: el amparo en su contra es improcedente, por cambio de situación jurídica, cuando con posterioridad se dicta auto de formal prisión” (interpretación de la fracción X del artículo 73 de la ley de amparo, vigente a partir del nueve de febrero de mil novecientos noventa y nueve). Novena Época, instancia: Primera Sala, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, mayo de 2004, Tesis: 1a./J. 14/2004, página: 441, materia: Penal Jurisprudencia

¹²⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, art 47.

¹²⁷ El grupo de control interno de la Procuraduría General de la República prevé la participación en sus procedimientos de dos personalidades del mundo académico.

normalmente se reduce a estadísticas sobre denuncias, procedimientos concluidos y sanciones. A nivel estatal, incluso esa información limitada es con frecuencia difícil de obtener. Además, muchos procedimientos de supervisión internos a nivel estatal son a menudo más débiles, dependen más de la discreción de la autoridad ejecutiva, adolecen de falta de transparencia y cuentan con unos mecanismos de rendición de cuentas débiles.¹²⁸

La creación del Consejo de la Judicatura Federal ha reforzado los procedimientos disciplinarios internos del aparato de justicia federal. Sin embargo, incluso aquí el historial de servidores públicos que han respondido por presuntos delitos contra la administración de justicia no parece ser suficientemente efectivo. En 2005, se informó de que a raíz de las 800 denuncias presentadas contra jueces y funcionarios judiciales en los últimos 10 años, sólo 20 jueces o secretarios de acuerdos habían perdido su puesto. Pero además, incluso en esos casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reinstauró en sus puestos a la cuarta parte de los servidores públicos tras llevar a cabo una revisión.¹²⁹

Además, los procedimientos de supervisión internos pueden consumir un tiempo considerable antes de que un caso sea referido al Ministerio Público para su investigación penal, lo que puede reducir las posibilidades de éxito de los procesos. En los casos destacados en este informe, a pesar de que existen numerosos indicios de falsificación de pruebas, tortura y malos tratos o negligencia en el cumplimiento de obligaciones legales, no se ha procesado a ningún servidor público. En estos casos, los procedimientos disciplinarios parecen servir como alternativa a las investigaciones penales en lugar de ser un proceso paralelo. A consecuencia de ello, las investigaciones internas con frecuencia se perciben como un medio de proteger los intereses de la institución, en lugar de servir para ofrecer justicia al demandante y sancionar adecuadamente al servidor público.

Los mecanismos internos de rendición de cuentas son esenciales para la gestión efectiva de las agencias de justicia penal y seguridad pública. Sin embargo, tanto a nivel estatal como federal, con frecuencia no han logrado crear un ambiente en el que las víctimas de presuntos abusos puedan tener confianza en que su denuncia dará lugar a un procedimiento disciplinario efectivo e imparcial o, en su caso, a procesos penales.

En los últimos años, numerosas instituciones federales y estatales, especialmente las Procuradurías Generales de Justicia, han establecido divisiones o unidades de derechos humanos. Estas unidades son, en ocasiones, un importante medio de promover y coordinar iniciativas y formación institucionales en materia de derechos humanos, y suelen ser principalmente responsables de dar seguimiento a las recomendaciones o las propuestas de conciliación de las Comisiones de los Derechos Humanos (nacional y estatales) o a los casos presentados por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Sin embargo, los reglamentos que definen las funciones y poderes de las Procuradurías Generales de Justicia establecen estas oficinas como separadas de las principales agencias investigadoras o de los organismos de investigación interna de las instituciones. Por eso, las organizaciones no

¹²⁸ Por ejemplo, el art. 103 de la ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del estado de Oaxaca faculta al procurador general para imponer correcciones disciplinarias al personal que cometa faltas menores, pero no establece criterios o procedimientos para llevar a cabo investigaciones efectivas e imparciales, ni tampoco establece mecanismos de sanción.

¹²⁹ *La Jornada*, 1 de noviembre de 2005: “En el Poder Judicial, ínfima cifra de castigos en relación con quejas”.

gubernamentales de derechos humanos nacionales han cuestionado el objetivo primario de muchas de estas unidades de derechos humanos, ya que algunas parecen centrar sus recursos en mejorar la reputación de la institución de cara al exterior, en lugar de abordar con eficacia la ausencia de rendición de cuentas de los servidores públicos acusados de violaciones de derechos humanos.

3. Investigación penal por parte del Ministerio Público

Cuando un presunto delito penal es puesto en conocimiento del Ministerio Público –ya sea mediante denuncia de la víctima, de un familiar o de un testigo, o a consecuencia de una investigación interna sobre la conducta indebida de un servidor público o una recomendación por parte de las Comisiones de los Derechos Humanos nacional o estatales–, debe iniciarse una averiguación previa.

En los casos en que el servidor público implicado no pertenezca al Ministerio Público –por ejemplo, cuando sea miembro de las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley–, las posibilidades de que la investigación y el procesamiento tengan éxito son mayores. Sin embargo, el procedimiento para hacer rendir cuentas a los servidores públicos es extremadamente lento e inadecuado. Además, si un representante del Ministerio Público –ya sea un fiscal, un agente de la policía judicial o un experto forense– es acusado de negligencia, detención indebida, tortura y malos tratos, falsificación de pruebas, imputación dolosa u otras irregularidades, ocurre que el presunto perpetrador pertenece a la institución que es la única responsable de dirigir la investigación penal. Por tanto, tales investigaciones pueden no cumplir las normas mínimas de imparcialidad e independencia.

A nivel federal, se han realizado esfuerzos para reforzar la credibilidad de estas unidades de investigación. Sin embargo, los avances en el desarrollo de mecanismos independientes y fiables para llevar a cabo investigaciones penales contra colegas de las mismas instituciones han sido limitados, especialmente en muchos estados donde la responsabilidad principal en las investigaciones penales recae sobre la unidad de Averiguaciones Previas.¹³⁰ En este caso, los responsables de llevar a cabo la investigación pueden haber trabajado codo con codo con los implicados, o su labor puede verse obstaculizada por la cultura institucional.

Además, el hecho de que el Ministerio Público siga siendo una parte del ejecutivo aumenta significativamente la probabilidad de interferencia política en los mecanismos de rendición de cuentas, sobre todo en el ámbito estatal. Por tanto, a pesar de que la mayoría de las denuncias presentadas ante las Comisiones de los Derechos Humanos normalmente tienen relación con presuntos abusos por parte de representantes del Ministerio Público, los procesos por violaciones de derechos humanos son muy raros.¹³¹

¹³⁰ Como establece, por ejemplo, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del estado de Puebla.

¹³¹ Por ejemplo, en 2005 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de Ciudad de México recibió 5.518 denuncias contra la PGJDF, el 33,5 por ciento de todas las denuncias contra las autoridades del Distrito Federal (p. 137, <http://www.cdhd.org.mx/informes/aldf/2006/DEFENSA.pdf>). En 2005 la CNDH informó de

Con arreglo a la legislación mexicana, sólo si el Ministerio Público toma la decisión de emprender o no una acción penal, pueden la víctima o sus familiares impugnar la decisión a través de una petición de amparo ante los tribunales federales para que éstos revisen la decisión del Ministerio Público.¹³² Sin embargo, dado el control del Ministerio Público sobre las investigaciones y las pruebas, es extremadamente difícil que la impugnación prospere. Es mucho más común que los procuradores y la policía exijan al denunciante que proporcione las pruebas del delito y apunte al posible perpetrador, mientras el caso permanece oficialmente abierto pero sin que se lleve a cabo una investigación oficial activa. En esos casos, la víctima no tiene un medio efectivo de recurrir contra la falta de diligencia debida del Ministerio Público.

Tribunales militares

Amnistía Internacional publicó un informe en 2004 poniendo de relieve la persistente impunidad generada por el amplio alcance de la jurisdicción militar.¹³³ Por esta razón, el presente informe no se centra en este urgente problema. Sin embargo, es importante reiterar que, en casos de graves violaciones de derechos humanos presuntamente cometidas por personal militar, el poder judicial federal sigue interpretando que el artículo 13 de la Constitución reconoce la jurisdicción del sistema de justicia militar para llevar a cabo investigaciones y juzgar los casos ante tribunales militares. Amnistía Internacional y otras organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales han documentado en repetidas ocasiones la falta de imparcialidad e independencia del sistema de justicia militar, que ha garantizado sistemáticamente la impunidad de miembros del ejército acusados de graves violaciones de derechos humanos, negando a las víctimas y a sus familiares el derecho a la verdad y la justicia. Los mecanismos internacionales de derechos humanos de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han pedido a México que garantice que esos casos son investigados y juzgados por las autoridades civiles adecuadas.

Todos los casos de mujeres indígenas presuntamente violadas por personal militar documentados en el informe de Amnistía Internacional de 2004 siguen bajo la jurisdicción militar, a pesar de que el secretario de la Defensa Nacional ha reconocido que una violación nunca podría estar relacionada con las funciones legítimas del ejército.¹³⁴ Amnistía Internacional no ha tenido conocimiento de que las autoridades mexicanas hayan adoptado ninguna medida para trasladar estos casos a la jurisdicción civil y garantizar a las víctimas el acceso a la justicia.

En 2005, la Suprema Corte de Justicia confirmó el precedente judicial de reconocer el amplio alcance de la jurisdicción militar para determinar la responsabilidad penal de los miembros del ejército aunque no se encuentren en servicio activo o llevando a cabo acciones militares.¹³⁵ Este fallo tiene también consecuencias particularmente importantes debido a la

que se habían recibido 675 denuncias contra la PGR, frente a las 807 contra el Instituto Mexicano de Seguro Social. Informe de actividades 2005, www.cndh.org.mx.

¹³² “Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley”, Constitución mexicana, art. 21.

¹³³ *Mujeres indígenas e injusticia militar*; noviembre de 2004; Índice AI: AMR 41/033/2004.

¹³⁴ Reunión celebrada entre la secretaria general, Irene Khan, y el general Clemente Vega, secretario de la Defensa Nacional, en agosto de 2005.

¹³⁵ Novena Época, instancia: Primera Sala, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIII, febrero de 2006, tesis: 1a./J. 148/2005, página: 247, materia: Penal Jurisprudencia. “Delitos contra la disciplina

intensa participación del ejército en operaciones policiales de lucha contra el tráfico de droga en los últimos años. Además, numerosos miembros del ejército han sido trasladados como miembros activos de las fuerzas armadas a la Policía Federal Preventiva, lo que da lugar a la preocupante situación de que haya militares desempeñando funciones policiales civiles pero sin estar claramente sujetos al control civil.

4. El sistema nacional de protección de los derechos humanos en México

En 1990, el gobierno fundó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para proteger y promover los derechos humanos. Las reformas constitucionales al artículo 102 B introducidas en 1999 hicieron al Congreso Federal responsable de establecer la CNDH y otorgaron a la institución “autonomía de gestión y presupuestaria”. Las 32 asambleas legislativas de las entidades federales son responsables de establecer las Comisiones Estatales de Derechos Humanos en sus respectivas jurisdicciones. Las Comisiones no son competentes para tratar temas medioambientales, electorales, laborales o judiciales.

Cualquier persona puede presentar una denuncia por un abuso perpetrado por una autoridad pública ante una Comisión de Derechos Humanos. Si el agente implicado es federal (aunque otros agentes implicados pertenezcan a autoridades estatales o municipales), el caso es competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Si el agente o agentes implicados sólo pertenecen a autoridades estatales o municipales, la denuncia es competencia de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos pertinente. Las Comisiones están obligadas legalmente a registrar la denuncia y abrir una investigación a menos que sea manifiestamente infundada o no sea de su competencia. Desde el principio, el presidente de la Comisión debe informar a la autoridad señalada como responsable de la violación e “intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto”.¹³⁶ Si la Comisión no encuentra una solución satisfactoria a la denuncia o no identifica al funcionario responsable, el caso se archiva, a menos que el denunciante solicite, en el plazo de 90 días, que la investigación sea reabierto. Si la Comisión juzga que la denuncia no merece su intervención, solicitará justificación adicional al denunciante. En caso de no recibirse respuesta, el caso se archiva por falta de interés. Toda la información y documentación de los casos es confidencial, salvo que se emita una recomendación, en cuyo caso parte de la información se recoge en el informe.

Si la investigación no logra una conciliación, la Comisión puede encontrar a la autoridad no responsable –y entonces el caso se cierra– o, si la autoridad es encontrada responsable, se emite una recomendación. Aunque la recomendación no es de obligado cumplimiento, la autoridad debe responder en el plazo de 15 días comunicando a la Comisión si acepta la recomendación o no. En caso afirmativo, tiene otros 15 días para informar de las medidas que ha adoptado para poner en práctica la recomendación. La Comisión puede hacer público que una autoridad no ha puesto en práctica una recomendación. Sin embargo, a menudo esto se reduce a una mera alusión al caso en el informe anual de la Comisión.

militar a que se refiere la fracción i del artículo 57 del código de justicia militar. Para su acreditación basta que el sujeto que los realice tenga la calidad de militar en activo”.

¹³⁶ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, art. 36.

La CNDH también es responsable de resolver las disputas que se deriven de las recomendaciones, acuerdos y omisiones de las 32 Comisiones Estatales de Derechos Humanos, bien porque haya individuos que no estén conformes con las decisiones de su Comisión local, o con las recomendaciones emitidas por la Comisión local, o bien porque las autoridades locales no obedezcan una recomendación. Esto último puede dar lugar a una modificación de la recomendación de la Comisión local o a su ratificación, respaldada por una recomendación directa de la CNDH dirigida a la autoridad pertinente. La CNDH también es responsable de aplicar una serie de medidas de promoción de los derechos humanos y prevención de las violaciones y puede recomendar modificaciones en la práctica y la legislación con este fin.

El Senado Federal es responsable de elegir al presidente de la CNDH para un mandato de cinco años. El presidente sólo puede ser apartado de su cargo a través de un proceso de destitución por conducta indebida. El Senado puede reelegir al presidente para un nuevo mandato. El presidente de la CNDH presenta un informe anual a las tres ramas del Estado sobre sus actividades, y responde a las cuestiones que le plantee el Congreso.

En las 32 entidades federales, el proceso de elección del presidente de cada Comisión Estatal de los Derechos Humanos y el periodo de mandato varían considerablemente. Sin embargo, la mayoría de las veces el gobernador local mantiene el control directo o indirecto a través de la mayoría del partido gobernante en la asamblea legislativa y de la limitada autonomía de las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos.

Los procedimientos de selección a nivel nacional y estatal no permiten la participación efectiva de la sociedad civil, especialmente de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, en la determinación de la composición de las Comisiones, en contra de lo que se establece en los Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París).¹³⁷

El surgimiento de la red de Comisiones de los Derechos Humanos ha sido un factor importante en la promoción y protección de los derechos humanos en México. Varias Comisiones Estatales de los Derechos Humanos, como las de Guerrero y el Distrito Federal, han desempeñado una labor importante denunciando abusos e intentando hacer rendir cuentas a las autoridades. Sin embargo, el funcionamiento de muchas otras es desigual, y algunas carecen de la independencia necesaria para operar con eficacia. En los estados donde las Comisiones de los Derechos Humanos son más débiles, las víctimas o las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos son más reacias a denunciar los abusos contra los derechos humanos. A consecuencia de ello, la información recogida por la CEDH correspondiente, relativa a los abusos en algunas jurisdicciones estatales es, cuando menos, incompleta.

¹³⁷ Instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos, resolución 48/134 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994.

Presidente de una Comisión Estatal de Derechos Humanos

Según los informes recibidos, a lo largo de 2003 y 2004 el presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del estado de Chiapas, **Pedro Raúl López Hernández**, recibió amenazas de muerte y fue víctima de una campaña de desprestigio orquestada por las autoridades del estado cuestionando su capacidad, que parecía tener relación con las recomendaciones fuertemente críticas emitidas por la Comisión. Las amenazas nunca fueron investigadas eficazmente y, en agosto de 2004, una disputa sobre los procedimientos para llevar a cabo una auditoría de la Comisión dio lugar a un proceso de destitución contra el presidente de la CEDH, que finalmente lo alejó del cargo. El Congreso local nombró en su lugar, sin ningún proceso de consultas con la sociedad civil, a un ex procurador que en el pasado al parecer había dejado sin investigar denuncias de violaciones de derechos humanos. Muchas organizaciones no gubernamentales locales de derechos humanos han considerado que la manera en que fue destituido el antiguo presidente y elegido el nuevo ha privado a la institución de legitimidad y credibilidad.

Los esfuerzos por parte de la sociedad civil para evaluar el funcionamiento de la CNDH haciendo uso de la legislación en materia de libertad de información han sido obstaculizados por la interpretación que la CNDH ha hecho de sus estatutos, una interpretación que impide el acceso a prácticamente toda la información importante de un caso, incluso a los propios denunciantes. En especial, las críticas se han centrado en el elevado número de casos que, bien fueron archivados debido a la falta de interés del denunciante, bien concluyeron en acuerdos de conciliación entre el denunciante y la autoridad (donde no se dispone de información para determinar si la conciliación fue adecuada o si la autoridad cumplió lo acordado), y en el reducido número de casos que concluyen con recomendaciones. Sin una inspección imparcial y transparente de estos casos es imposible evaluar el funcionamiento de la CNDH y de las CEDH.

El marco legislativo de la CNDH también tiende a reforzar una interpretación nacional de las garantías de derechos humanos, ya que la institución tiene el mandato de proteger los derechos humanos reconocidos en la legislación mexicana y no en los instrumentos internacionales de derechos humanos. La CNDH y las CEDH en general no han liderado los esfuerzos para garantizar la transposición efectiva del contenido de los instrumentos internacionales de derechos humanos en la legislación mexicana.

Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y varias personalidades del mundo académico en México también han criticado el hecho de que la CNDH y las CEDH no hacen un seguimiento vigoroso de las recomendaciones o de los acuerdos de conciliación. Aunque estos acuerdos no son vinculantes, su eficacia se reduce si las recomendaciones no se publican suficientemente o no se evalúa con eficacia el grado de cumplimiento. En muchos casos, cuando las Comisiones recomendaron a una autoridad mejorar la formación de los servidores públicos y abrir una investigación oficial sobre un presunto abuso, no está claro qué pasos se adoptaron para evaluar si la autoridad pertinente aplicó con eficacia las recomendaciones.

Los casos incluidos en esta sección ilustran los obstáculos que encuentran las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y sus familiares cuando presentan

denuncias y reclaman que se haga justicia, especialmente si la policía los ha identificado como presuntos delincuentes. A pesar de que en los últimos años se han producido algunas mejoras en los mecanismos de rendición de cuentas, estos casos muestran lo difícil que es impugnar la legalidad de la conducta policial y obligar a las autoridades a emprender investigaciones serias e imparciales con el fin de obligar a rendir cuentas a los responsables. Las violaciones de derechos humanos, especialmente las cometidas por la policía judicial y por las fuerzas de seguridad pública, con frecuencia no son denunciadas, ya que las víctimas y sus familiares tienen muy poca confianza en la fiabilidad o la imparcialidad de las investigaciones oficiales. A consecuencia de ello, la impunidad de las violaciones de derechos humanos sigue siendo la norma, y se niega a las víctimas y a sus familiares el acceso a la justicia y a una reparación.

Nadia Ernestina Zepeda Molina

La noche del 23 de enero de 2003, la estudiante de 18 años Nadia Ernestina Zepeda Molina caminaba con otros dos jóvenes por las calles de la delegación de Iztacalco, en Ciudad de México. Según su declaración, ella y sus dos acompañantes fueron detenidos por la Policía Preventiva del Distrito Federal cuando observaban cómo una unidad policial realizaba una redada antidroga en una casa cercana. Según los informes, los agentes de policía intentaron obligarla a que se desnudase en la calle y, una vez dentro de un vehículo policial, la amenazaron e insultaron. Según los informes recibidos, la joven fue entonces víctima de una agresión sexual por parte de un agente, mientras el resto le jaleaba.

Cuando finalmente los detenidos fueron puestos a disposición de los representantes del Ministerio Público Federal, la policía afirmó que los tres sospechosos portaban drogas ilegales cuando les dieron el alto y los registraron. Los dos jóvenes varones declararon que sólo conocían vagamente a Nadia Zepeda y fueron puestos en libertad sin cargos. Según los informes, mientras la joven permaneció bajo custodia del Ministerio Público, le negaron el derecho a realizar una llamada telefónica y la obligaron a firmar un documento que no le permitieron leer. En su declaración inicial (declaración ministerial), Nadia Zepeda negó que hubiera poseído drogas. Luego fue imputada y puesta bajo custodia judicial.

Nadia Ernestina Zepeda Molina © particular Durante los primeros días de su detención, según los informes recibidos, los médicos forenses del Ministerio Público Federal examinaron a Nadia Zepeda en tres ocasiones, pero no documentaron magulladuras que, al parecer, eran visibles en distintas partes de su cuerpo. No se llevó a cabo ninguna investigación sobre el trato que la joven recibió durante su detención. En mayo de 2004 fue condenada a cinco años de cárcel.

En julio de 2003 Nadia Zepeda presentó una denuncia ante la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) por agresión sexual. En abril de 2005 presentó ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal otra denuncia por agresión sexual contra los tres agentes de policía que la detuvieron. La CDHDF concluyó que los agentes de las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley del Distrito Federal no habían facilitado información exacta en relación con la detención de Nadia Zepeda, y propuso que los tres agentes implicados fuesen investigados. Sin embargo, la investigación penal contra los tres agentes fue cerrada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en

2006, a pesar de los esfuerzos de los abogados de Nadia Zepeda para recurrir esta decisión ante los tribunales.

En 2005, un reconocimiento médico realizado por la unidad especial para casos de violencia sexual de la PGJDF identificó indicios psicológicos de agresión sexual que previamente no habían sido documentados. Sin embargo, en 2006 la PGJDF también intentó cerrar la investigación penal por falta de pruebas. Los abogados de Nadia Zepeda están tratando de recurrir esta decisión.

En agosto de 2005 Nadia Zepeda fue puesta en libertad después de cumplir dos tercios de su condena de cinco años.

Homicidios policiales ilegítimos en Reynosa

Según los informes, la noche del 21 de mayo de 2005, el joven de 22 años **Hernán Alemán Serrato** circulaba en automóvil por la ciudad de Reynosa, estado de Tamaulipas, con sus amigos, **Jorge Castillo Fuentes** y **José Reyes Avendaño García**, cuando una furgoneta de policía en la que viajaban al menos 30 miembros de las Fuerzas Federales de Apoyo de la Policía Federal Preventiva los adelantó. Poco después, según los informes recibidos, los agentes abrieron fuego contra el automóvil sin que mediara aviso ni provocación. Según los informes, más de 100 balas alcanzaron al vehículo, matando a Jorge Castillo Fuentes y José Reyes Avendaño. Hernán Alemán Serrato fue conducido al hospital, donde posteriormente se recuperó. Un agente de la policía federal, **Pedro Moreno Feria**, que participó en la operación policial, también falleció esa misma noche en circunstancias que no han sido esclarecidas.

Casi una hora más tarde, el joven de 22 años **Alberto Jorge González** conducía por las cercanías cuando tres agentes de la Policía Federal Preventiva le dieron el alto. Lo obligaron a salir del vehículo y a tenderse boca abajo mientras un agente le ponía una pistola en la cabeza. Los policías, tras registrar el automóvil, lo dejaron marchar. Según los informes, poco después el vehículo de Alberto Jorge se estrelló y la policía entonces abrió fuego contra el automóvil, matando a Alberto Jorge González.

La Policía Federal Preventiva emitió una declaración inmediatamente después de los dos tiroteos, afirmando que los agentes habían abierto fuego en respuesta a los disparos de cuatro miembros de bandas criminales. La declaración aseguraba que se habían descubierto armas en los dos vehículos en el lugar de los hechos. Sin embargo, varios testigos contradijeron esta versión de lo ocurrido y afirmaron que el ataque se había producido sin que mediase provocación. El 30 de junio de 2005, una investigación administrativa llevada a cabo por el Órgano Interno de Control de la Policía Federal Preventiva concluyó que no había pruebas de conducta indebida por parte de la policía.

Tras una denuncia oficial presentada por las familias de las víctimas, la Procuraduría General de la República (PGR) abrió una averiguación previa sobre los homicidios. En enero de 2006 Amnistía Internacional fue informada de que la Unidad Especializada en Investigación de Delitos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia de la PGR había abierto una investigación y que la Dirección General de Asuntos Internos de la Policía Federal Preventiva estaba llevando a cabo una nueva investigación administrativa.

Una organización local de derechos humanos, el Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos, y familiares de las víctimas también presentaron una denuncia ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que llevó a cabo una investigación y emitió una recomendación el 20 de diciembre de 2005. La CNDH concluyó que el uso de fuerza letal por parte de la policía había sido desproporcionado y contrario al Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de la ONU. Según este informe, las pruebas periciales químicas confirmaron que las víctimas no habían utilizado armas de fuego. Además, la CNDH concluyó que las armas presuntamente encontradas en el interior de los vehículos probablemente fueron colocadas allí con posterioridad, lo que sugería que se habían manipulado pruebas con el fin de desviar el curso de la investigación.

A pesar de la gravedad de los indicios presentados en el informe de la CNDH, la recomendación emitida a las autoridades se centraba en la formación en derechos humanos de la policía y en la indemnización para los familiares de las víctimas. La recomendación pedía una investigación administrativa interna y una investigación penal del incidente, ya en curso. Sin embargo, no se señalaban conductas específicas o indicios que debieran ser investigados ni se hacía ninguna referencia a la posible falsificación de pruebas. A pesar de lo limitado de la recomendación, la Procuraduría General de la República tanto como la Secretaría de Seguridad Pública se rehusaron en cumplirla. Sin embargo, la CNDH no hizo pública esta información y no informó a las familias o a sus representantes hasta junio de 2006, cuando les avisó de que la única referencia pública al caso sería una alusión en el siguiente informe anual de actividades de la CNDH. En junio de 2006 Amnistía Internacional publicó un documento sobre el caso, pero en el momento de redactar este informe la organización no ha recibido

Rosa Elba Avendaño, hermana de José Reyes Avendaño © particular

respuesta ni de la Procuraduría General de la República ni de la Policía Federal Preventiva.¹³⁸

Malos tratos, tortura y juicios injustos: San Salvador Atenco

El 3 y 4 de mayo de 2006, varias operaciones de la policía federal, estatal y municipal en la ciudad de Texcoco y en **San Salvador Atenco**, Estado de México, concluyeron con la detención de 211 personas y la muerte de dos civiles. Además, veintenas de manifestantes y policías sufrieron lesiones. El 4 de mayo, más de 2.000 agentes de la policía del estado entraron en San Salvador Atenco como respuesta a los disturbios y liberaron a no menos de 4 agentes de policía que, al parecer, seguían en poder de partidarios de una organización política local, el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra.

Según la información recabada por Amnistía Internacional, la policía llevó a cabo detenciones indiscriminadas entre la población haciendo uso de fuerza excesiva, malos tratos y tortura. El 4 de mayo, a primera hora de la mañana **José Gregorio Arnulfo Pacheco**, su esposa y su hijo fueron golpeados y detenidos en su domicilio por la policía. Cuando su esposa y su hijo informaron a la policía de que José Gregorio Arnulfo sufría una enfermedad

¹³⁸ "¿Cómo puede una vida valer tan poco?" Homicidios ilegítimos e impunidad en la ciudad de Reynosa (Índice AI: AMR 41/027/2006).

degenerativa que perjudicaba gravemente su equilibrio, movimientos y habla, los agentes no lo creyeron y continuaron golpeándolo y propinándole patadas mientras lo arrastraban a los vehículos policiales que esperaban. Como al resto de los detenidos, le cubrieron la cabeza y lo forzaron a tumbarse en el suelo del vehículo policial mientras otras personas eran obligadas a caminar sobre él. Además, lo golpearon y lo amenazaron reiteradamente. Recientemente, Amnistía Internacional ha publicado un informe en el que se documentan los casos de varias de las 47 mujeres detenidas que denunciaron haber sufrido agresiones sexuales durante el viaje en autobús a la prisión estatal de Santiagoito.¹³⁹

La gravedad de las lesiones de José Gregorio Arnulfo motivó que los médicos de la prisión ordenasen su traslado a un hospital de la cercana ciudad de Toluca. Posteriormente se le diagnosticaron fracturas en costillas y tráquea, fisuras en el cráneo y contusiones graves. A pesar de su estado y de su enfermedad degenerativa, al cabo de cinco días fue devuelto al hospital de la prisión.

Aunque no había sido llevado ante un juez para rendir una declaración oficial ni le habían comunicado los cargos que se le imputaban, el 10 de mayo el juez ordenó la custodia de José Gregorio Arnulfo, junto a otros 28 detenidos, por cargos de ataques a las vías generales de comunicación y secuestro. Su esposa y su hijo fueron acusados de ataques a las vías generales de comunicación, un delito menor, y fueron puestos en libertad bajo caución.

Los cargos contra José Gregorio Arnulfo se basaban en la declaración realizada ante un agente del Ministerio Público por una agente de policía, afirmando que fue él quien la ató y amordazó cuando la retuvieron en San Salvador Atenco. Sin embargo, la agente no compareció ante el tribunal para substanciar la declaración o identificar a José Gregorio Arnulfo. Éste pasó un mes más en prisión sin recibir atención médica adecuada a pesar de su delicado estado de salud.

El 21 de junio fue llevado ante un juez y se le ordenó levantar varios objetos. De resultas de esta audiencia, el juez ordenó su excarcelación el 23 de junio por falta de pruebas. El Ministerio Público ha recurrido contra su liberación. Amnistía Internacional no ha tenido conocimiento de que se hayan iniciado investigaciones a raíz de la detención arbitraria, los malos tratos y el procesamiento infundado en contra de José Gregorio Arnulfo Pacheco.

En el momento de redactar este informe, las investigaciones realizadas sobre la operación policial en San Salvador Atenco han dado lugar a procedimientos disciplinarios contra 9 agentes de policía y a la imputación de otros 22 por el delito menor de abuso de autoridad. A pesar de las dudas que existen sobre la imparcialidad de los procedimientos judiciales, más de 150 personas de las que fueron detenidas están siendo enjuiciadas por ataques a las vías generales de comunicación y, de ellas, 31 permanecen privadas de libertad por cargos adicionales de secuestro.

¹³⁹ *Violencia contra las mujeres y denegación de justicia en el Estado de México* (Índice AI: AMR 41/028/2006)

Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones

Amnistía Internacional continúa documentando casos de detención arbitraria, tortura, malos tratos, negación de los derechos al debido proceso y juicios injustos, especialmente en el ámbito estatal. Los abusos contra los derechos humanos que se producen en los sistemas de seguridad pública y justicia penal no se deben principalmente a la falta de recursos. Como pone de relieve este informe, el reconocimiento jurídico inadecuado de los instrumentos internacionales de derechos humanos, la general inaplicación de la legislación existente y la interferencia política constante en la administración de justicia impiden que los derechos humanos se respeten plenamente en todo el país. Además, los deficientes mecanismos de rendición de cuentas permiten que la impunidad para quienes cometen abusos contra los derechos humanos sea generalizada.

La ausencia de un escrutinio judicial efectivo e imparcial de la averiguación previa llevada a cabo por el Ministerio Público con frecuencia crea una ventaja procesal significativa a favor de la acusación. Ello también está estrechamente relacionado con la ausencia en la Constitución de una protección explícita de la presunción de inocencia, lo cual tiende a reforzar la presunción de validez legal de las pruebas de la acusación y conduce al uso excesivo de la detención preventiva. El peso probatorio que se concede a las declaraciones realizadas ante el agente del Ministerio Público, superior al de las declaraciones realizadas ante el tribunal, sirve para fomentar la tortura y los errores de la justicia. El escaso número de abogados de oficio independientes, bien formados y adecuadamente remunerados y la denegación del acceso a la asistencia jurídica en el periodo inicial de la detención con frecuencia anulan el derecho a una defensa efectiva. Las personas sospechosas de haber cometido algún delito y las víctimas de las comunidades más pobres y marginadas son las más vulnerables y peor preparadas para impugnar las pruebas de la acusación y de la policía. El trato que reciben por parte del sistema de justicia penal a menudo supone discriminación.

La imparcialidad y la independencia del poder judicial, especialmente a nivel estatal, son débiles. Una excesiva carga de casos y unas prácticas judiciales que no exigen a los jueces dirigir activamente todas las audiencias dan lugar a un escrutinio judicial inadecuado de la actuación de la policía, los agentes del Ministerio Público y los abogados durante las etapas previas al juicio y durante el juicio mismo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha establecido una jurisprudencia vinculante sobre la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en la legislación nacional. Los tribunales superiores federales tampoco han desarrollado jurisprudencia para garantizar que los derechos al debido proceso sean protegidos de manera suficiente o que las pruebas de la acusación sean declaradas inadmisibles si procede.

Las funciones del Ministerio Público son en extremo susceptibles a influencias políticas o personales para montar procesos injustificados e incluso inventados contra opositores, dirigentes comunitarios y defensores de los derechos humanos. El fracaso de las autoridades a la hora de garantizar que los representantes de instituciones clave –como agentes de policía, procuradores, abogados de oficio y jueces– actúen de acuerdo con las normas de imparcialidad y legalidad para proteger los derechos humanos permite que el sistema de justicia sea utilizado indebidamente.

Los mecanismos de rendición de cuentas internos y externos para investigar y hacer responder de sus actos a los servidores públicos responsables de violaciones de derechos humanos son, con frecuencia, inefectivos. A consecuencia de ello, se niega el acceso a la justicia a muchas víctimas y las instituciones judiciales y de seguridad pública encargadas de hacer cumplir la ley y proteger los derechos humanos con frecuencia no rinden cuentas ante la comunidad a la que sirven.

El frecuente fracaso del sistema de justicia penal y de seguridad pública mexicano a la hora de garantizar seguridad o justicia ha sido ampliamente documentado por organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales y por miembros del mundo académico. En general se reconoce que el sistema de justicia no está sirviendo a la sociedad adecuadamente y que necesita una reforma substancial para garantizar su efectividad y el respeto de los derechos humanos tanto de las personas bajo sospecha como de las víctimas del delito. Sin embargo, las reformas jurídicas son una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el respeto de los derechos humanos en el sistema de justicia penal. El cambio real sólo puede ser medido en la aplicación imparcial y efectiva de una legislación apropiada que incorpore plenamente la protección de los derechos humanos.

Ha llegado el momento de que el nuevo gobierno federal y el nuevo Congreso de la Unión, así como los gobiernos y congresos estatales, den respuesta a las necesidades de la sociedad mexicana y garanticen la reforma de la ley y la práctica en los ámbitos federal, estatal y municipal, para garantizar el acceso igualitario a la justicia y el respeto a los derechos humanos.

Recomendaciones de Amnistía Internacional al gobierno mexicano:

Normas y mecanismos internacionales de derechos humanos

- Reformar la Constitución y la legislación secundaria para garantizar que las obligaciones de México en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos están plenamente consagradas en la legislación y son respetadas por todas las instituciones públicas.
- Reformar la Constitución para permitir la intervención federal directa en las jurisdicciones estatales en casos específicos, en los que el conflicto de intereses o los recursos judiciales inadecuados violen las normas internacionales de derechos humanos que exigen la prevención y el castigo de las violaciones graves de derechos humanos, tal y como reconoce el derecho internacional de los derechos humanos.
- Cumplir con las obligaciones contraídas por México en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes estableciendo un sistema de visitas periódicas, informes y seguimiento de los lugares donde las personas estén privadas de libertad. Este sistema será puesto en práctica por un mecanismo independiente de ámbito nacional, en el que distintos representantes de la sociedad civil desempeñen un papel activo.
- En consultas con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, revisar y reforzar el papel de la oficina con el fin de

mejorar su capacidad para apoyar el desarrollo de medidas destinadas a proteger los derechos humanos a nivel estatal y nacional.

Sistema de justicia penal y seguridad pública

- Reformar el sistema de procedimiento penal para garantizar que el poder judicial, a nivel estatal y federal, cumple estrictamente las normas internacionales sobre juicios justos. El derecho a la presunción de inocencia debe establecerse en la Constitución. Todas las pruebas recabadas en la averiguación previa realizada por el agente del Ministerio Público deben ser sometidas a control judicial efectivo y examen riguroso mediante, entre otras cosas, un contrainterrogatorio en audiencia pública ante un juez.
- Adoptar medidas de inmediato, conforme lo establecido por las normas internacionales de derechos humanos, para:
 - ❖ reformar la Constitución y los códigos de procedimiento con el fin de que sólo las declaraciones realizadas ante un juez y en presencia del abogado defensor sean admitidas como prueba;
 - ❖ garantizar que los jueces evalúan activamente y con imparcialidad las circunstancias en que los sospechosos son detenidos y mantenidos bajo custodia con el fin de garantizar que cualquier indicio de tortura o malos tratos, detención ilegal, coacción o denegación del derecho a acceder a asistencia letrada, familiares o asistencia médica es investigado con imparcialidad y eficacia y, si procede, castigado;
 - ❖ establecer criterios claros para el uso de la información y la admisibilidad de las pruebas, haciendo que el peso de la prueba recaiga sobre la acusación, de manera que sea ésta la que deba demostrar que la prueba se obtuvo legalmente, especialmente cuando los sospechosos denuncien haber sido objeto de detención arbitraria, tortura o malos tratos;
 - ❖ garantizar en la práctica el derecho a una defensa efectiva y a un intérprete cuando sea necesario, desde el momento de la detención;
 - ❖ reformar la legislación en materia de detenciones “en flagrante” conforme lo establecido por las normas internacionales de derechos humanos;
 - ❖ garantizar que la detención preventiva es la excepción y no la norma y que los jueces tienen potestad para ordenar la custodia de un persona bajo sospecha sólo en virtud de los criterios establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que incluyen: “la presunción de que el acusado ha cometido un delito, el peligro de fuga, el riesgo de comisión de

nuevos delitos, la necesidad de investigar y la necesidad de colusión, el riesgo de presión sobre los testigos, y la preservación del orden público”;¹⁴⁰

- ❖ restringir el alcance de la jurisdicción militar para que el personal militar acusado de perpetrar violaciones de derechos humanos sea investigado y juzgado por autoridades civiles.
- Garantizar que las normas internacionales de derechos humanos, incluidas las directrices, sean integradas en las operaciones y procedimientos de la policía de investigación y de seguridad pública.
- Establecer la independencia del Ministerio Público frente al poder ejecutivo a nivel estatal y federal; garantizar que las Procuradurías Generales de Justicia están sujetas a una supervisión judicial efectiva y que informan de forma exhaustiva y transparente de sus actividades a la sociedad civil.
- Establecer la independencia efectiva de los servicios forenses y periciales del Ministerio Público. Deben aplicarse los protocolos internacionalmente reconocidos para la recolección, almacenamiento y evaluación de pruebas periciales, y su aplicación debe ser supervisada.
- Desarrollar procedimientos y recursos de investigación que prioricen el uso de pruebas periciales con base científica, para evitar la dependencia de declaraciones de sospechosos o testigos insuficientemente verificadas.
- Reforzar la independencia y la imparcialidad judicial, especialmente a nivel estatal, de modo que los jueces garanticen activamente la igualdad procesal entre la defensa y la acusación en todas las etapas del proceso judicial y respeten la presunción de inocencia y el resto de los derechos al debido proceso. Los jueces presidentes deben estar legalmente obligados a asistir a las audiencias y diligencias previas al juicio y dirigirlos activamente. El incumplimiento de esta obligación debe ser motivo de recurso. Conseguir que el conocimiento del derecho internacional de los derechos humanos sea un elemento integral en la formación y contratación de todos los funcionarios judiciales.
- Reformar la legislación en materia de amparo para garantizar el acceso a la justicia sin demora y en condiciones de igualdad, y para garantizar la eficacia de este recurso en casos de presuntas violaciones de derechos humanos, incluyendo la detención arbitraria, la tortura y la desaparición forzada.
- Establecer un marco regulador para la abogacía, con el fin de garantizar que sus miembros comparten la misma formación y cualificaciones y un código ético vinculante.

¹⁴⁰ CIDH, Informe sobre México, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1 de septiembre de 1998, párr. 233, nota al pie 39.

- Garantizar la autonomía de las Oficinas de la Defensoría Pública en todos los estados. Invertir suficientemente para mejorar la formación, remuneración y condiciones de los abogados de oficio y garantizar que su trabajo es sometido a un escrutinio periódico con el fin de proteger el derecho a una defensa efectiva de todos los sospechosos de haber cometido un delito penal.
- Garantizar que hay suficientes defensores de oficio bien formados e intérpretes que hablen y comprendan perfectamente las distintas lenguas indígenas.
- Recabar datos fidedignos sobre acceso a la justicia y discriminación contra personas en razón de su condición o pertenencia a un grupo desfavorecido, ya sean sospechosos o víctimas de un delito.
- Desarrollar medidas específicas para garantizar a los miembros de estos grupos el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, teniendo especialmente en consideración la situación de los más pobres y de los socialmente excluidos y su derecho a una defensa efectiva.

Rendición de cuentas

- Contratar, formar, evaluar y someter a disciplina a los miembros de la policía, fiscales, defensores de oficio, expertos forenses y funcionarios judiciales con arreglo a códigos éticos profesionales estatutarios acordes con las directrices internacionales que gobiernan las funciones de cada profesión.
- Todos los servidores públicos y abogados de oficio deben recibir formación substancial en derecho internacional de los derechos humanos.
- Garantizar la investigación penal efectiva, creíble, imparcial y pronta de los servidores públicos implicados en violaciones de derechos humanos, o de aquellos que no hayan denunciado abusos cometidos por otros o no los hayan impedido. La autoridad a cargo de la investigación debe hacer públicos sus resultados.
- Reforzar la capacidad e independencia del Ministerio Público para llevar a cabo investigaciones criminales imparciales y efectivas de servidores públicos acusados de violaciones de derechos humanos, especialmente cuando el imputado trabaja para el Ministerio Público. Con el fin de reforzar la credibilidad de estos mecanismos, los procedimientos deben ser transparentes e involucrar a representantes de la sociedad civil.
- Reforzar los mecanismos de supervisión interna de la policía, el Ministerio Público, la Defensoría Pública y la judicatura con el fin de garantizar procedimientos disciplinarios creíbles, efectivos y transparentes de presuntos actos indebidos o violaciones de los códigos éticos profesionales. Los procedimientos disciplinarios deben estar abiertos al escrutinio público y no deben interferir con la obligación de procesar a los servidores públicos implicados en delitos penales.

- Investigar con prontitud y eficacia las denuncias de uso indebido del sistema de justicia penal por parte de servidores públicos o personas particulares por motivos políticos o de otra índole sin fundamento jurídico.
- Reforzar la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos para garantizar su autonomía y su obligación de promover y supervisar la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos; desarrollar sus facultades legales para mejorar los procedimientos de investigación y su obligación de supervisar e indagar el incumplimiento por parte de las autoridades de los acuerdos o recomendaciones; y garantizar que sus prácticas y procedimientos son transparentes y están abiertos al escrutinio público.
- Reforzar la capacidad de los Consejos de la Judicatura para garantizar la supervisión imparcial y efectiva y la disciplina del poder judicial en todas las jurisdicciones.
- Garantizar la aplicación efectiva de la legislación en materia de derecho al acceso a la información y su introducción o refuerzo en todos los estados.

Defensores y defensoras de los derechos humanos, representantes de la comunidad y miembros de grupos de oposición política

- Garantizar que los defensores y defensoras de los derechos humanos, representantes de la comunidad y miembros de los grupos de oposición no son objeto de cargos penales falsificados o sin fundamento en relación con sus actividades legítimas y el ejercicio de sus libertades fundamentales.
- Desarrollar planes nacionales y estatales de acción para poner en práctica la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos.

Derechos de las víctimas

- Reforzar y garantizar en la práctica los derechos de las víctimas de modo que presentar una denuncia no sea excesivamente costoso o no exija un tiempo excesivo; que la policía y los agentes del Ministerio Público lleven a cabo investigaciones imparciales, prontas y completas; que las víctimas puedan participar activamente en los procedimientos como coadyuvantes; que las víctimas tengan el derecho a recibir asesoramiento jurídico independiente; y que las víctimas cuenten con adecuada protección frente a las posibles represalias.
- Garantizar que las víctimas de violaciones de derechos humanos, incluyendo la detención arbitraria y el enjuiciamientos sin fundamento, gozan del derecho a obtener plena reparación, conforme establecen el derecho y las normas internacionales: esa reparación debe incluir restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Apéndice: Instituciones federales y estatales del sistema de justicia penal mexicano

México es una república federal compuesta por 31 estados y el Distrito Federal. Cuenta con un poder ejecutivo, legislativo y judicial federal. La Constitución mexicana establece la relación entre los gobiernos federal y estatales. Además, cada estado tiene sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial, su legislación y su constitución, que no pueden contravenir la Constitución de la Unión. Los códigos penales y de procedimiento estatales establecen los procedimientos y las penas para todos los delitos que no son de índole federal. Los ilícitos federales se reducen principalmente a delitos internacionales o que implican a varios estados, especialmente los que conforman la delincuencia organizada. La gran mayoría de los delitos penales, desde los delitos menores a los de asesinato, secuestro, violación y otros delitos violentos, son investigados y juzgados en las jurisdicciones estatales, a menos que en ellos estén implicados agentes federales o se trate de delincuencia organizada.

La Policía de Seguridad Pública está generalmente bajo el control de las **Secretarías de Seguridad Pública** de los gobiernos federales y estatales, mientras que la policía municipal responde ante las autoridades elegidas localmente. Estas fuerzas de policía son las responsables de la prevención del delito y del orden público en las calles, y actúan como auxiliares de los agentes del Ministerio Público y de la policía judicial para ejecutar las órdenes de aprehensión.

La **Agencia Federal de Investigación** y la **Agencia Estatal de Investigación** (conocidas como policía ministerial, policía investigativa o policía judicial) operan bajo la autoridad de la Procuraduría General de la República a nivel federal y las Procuradurías Generales de Justicia en los 31 estados y el Distrito Federal. Realizan investigaciones y detenciones bajo las órdenes de los agentes del Ministerio Público.

El **Ministerio Público** forma parte de la Procuraduría General de la República a nivel federal y de las 31 Procuradurías Generales de Justicia de los Estados (PGJE) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. El Ministerio Público es la única institución en cada jurisdicción legalmente facultada para investigar delitos y llevar a cabo procesamientos.

La **Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)** es responsable (junto con el **Consejo de la Judicatura Federal**) del poder judicial federal, cuya división de tribunales penales se compone de jueces de distrito (tribunales de primera instancia) y de tribunales colegiados (tribunales de apelación). Los jueces federales también oyen peticiones de amparo presentadas contra servidores públicos estatales o federales por violaciones de las garantías constitucionales. Hay 31 **poderes judiciales estatales** y el poder judicial del Distrito Federal, cuyos tribunales penales dictan resoluciones judiciales en casos relacionados con delitos penales cometidos en cada jurisdicción estatal. Los jueces de los **Tribunales Superiores de Justicia** funcionan como jueces de tribunales de apelación. El presidente del Tribunal Superior del estado es el jefe del poder judicial estatal.

Las autoridades de cada jurisdicción son responsables de proporcionar asesoramiento jurídico designado por el estado (defensores de oficio) a través de la **Defensoría Pública** a las personas que no puedan costearse su propia representación legal.

La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)**, las 31 **Comisiones Estatales de los Derechos Humanos (CEDH)** y la **Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)** son agencias estatales autónomas facultadas para recibir las denuncias de abusos cometidos por servidores públicos, para realizar investigaciones no judiciales y para hacer recomendaciones a las autoridades pertinentes.

Glosario

CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
AFI	Agencia Federal de Investigación, (anteriormente la Policía Judicial Federal)
AEI	Agencia Estatal de Investigación (anteriormente la Policía Judicial del Estado)
CEDH	Comisión Estatal de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
ICCPR	Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
MP	Ministerio Público. Forma parte de las Procuradurías Generales de Justicia de los 31 estados y del la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
MPF	Ministerio Público Federal. Forma parte de la Procuraduría General de la República.
ONG	Organización no gubernamental
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
PAN	Partido Acción Nacional
PFP	Policía Federal Preventiva
PGJE	Procuraduría General de Justicia del Estado
PGJDF	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
PGR	Procuraduría General de la República
PJE	Policía Judicial del Estado
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SSP	Secretaría Seguridad Pública